

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE RONDÔNIA - UNIR**  
**NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - NUCS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO: MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Jorge Alberto Elarrat Canto**

**GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA**  
**CONTROLADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO:**  
**UM ESTUDO DE CASO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**PORTO VELHO**

**2008**

**JORGE ALBERTO ELARRAT CANTO**

**GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA  
CONTROLADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO:  
UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação – PPGMAD, do Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas – NUCS, da Universidade Federal de Rondônia – UNIR, como requisito fundamental para obtenção do título de Mestre em Administração, no Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração.

**Orientador:**

Tomás Daniel Menéndez Rodriguez, Dr.

**PORTO VELHO**

**2008**

**JORGE ALBERTO ELARRAT CANTO**

**GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA**

**CONTROLADORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de **Mestre em Administração**, e aprovada, em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em 10 de julho de 2.008.

---

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.  
Coordenador do Programa (PPGMAD/UNIR)

---

Prof. Tomás Daniel Menéndez Rodriguez, Dr.  
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Orientador

---

Prof. Álvaro Guillermo Rojas Lezana, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC  
Membro Externo

---

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.  
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Membro

---

Prof. Osmar Siena, Dr.  
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Membro

PORTO VELHO  
2008

*Em um mundo onde os sistemas de televisão a cabo contam com mais de 50 canais, um mundo que os bancos permitem que seus clientes realizem toda sorte de transações comerciais pelo telefone, e onde até mesmo as lojas de departamentos começam a desenvolver produtos sob medida e individualizados, a burocracia, os governos indiferentes e suas políticas estereotipadas não podem existir para sempre.*

(Osborne; Gaebler, 1992, p. 212)

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, que desde cedo me ensinaram o valor do estudo.

À minha esposa e filhos, sacrificados pelas intermináveis ausências.

A todos os que se imolaram pelo ideal de uma sociedade mais justa e mais humana.

## **AGRADECIMENTO**

Ao Dr. Marcos Valério Tessila de Melo, que, transcendendo a posição de Promotor de Justiça, aceitou o desafio de atuar na resignificação do Ministério Público do Estado de Rondônia como um centro de Gestão de Políticas Públicas e acreditou na validade deste trabalho;

Ao Prof. Dr. José Moreira da Silva Neto pela idéia do trabalho a ser feito e pelas várias contribuições que a ele se somaram;

Ao Prof. Dr. Osmar Siena pelas contribuições incisivas que resultaram em acirradas discussões as quais atuaram lapidando e contribuindo para um trabalho mais alinhado com os propósitos da Academia;

Ao meu orientador Prof Dr. Tomás Daniel Menéndez Rodriguez que com seu conhecimento trouxe muitas contribuições preciosas para o tratamento das informações aqui apresentadas.

## RESUMO

Esta dissertação analisa os resultados obtidos com a utilização das técnicas de gestão da informação na controladoria do setor público, a partir de um estudo de caso realizado no Ministério Público do Estado de Rondônia para a composição e acompanhamento da execução de um ciclo do Plano Geral de Atuação do órgão. Apoiada em métodos quantitativo-computacionais, a pesquisa realiza uma análise comparativa de dois ciclos consecutivos de planejamento em que o primeiro não utilizou tais ferramentas. As soluções propostas são compostas a partir do referencial teórico, associadas a outras mais que foram desenvolvidas de modo a conferir maior adequabilidade aos métodos empregados diante da realidade organizacional. Os resultados obtidos são confrontados com os do ciclo anterior de planejamento permitindo assim aferir a validade dos instrumentos de gestão empregados tendo em vista as mudanças culturais ocorridas internamente e os progressos sociais advindos das ferramentas de controle utilizadas para o acompanhamento da execução.

**Palavras-chave:** Controladoria. Métodos Quantitativos. Gestão Pública. Planejamento. Gestão da informação.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzes the results obtained with the use of information management in controlling public sector, from a case study conducted in the Ministério Público do Estado de Rondônia to the composition and monitoring the implementation of a cycle of General Plan Operation of the organization. Supported in-quantitative computational methods, the study performs a comparative analysis of two consecutive cycles of planning in which the first did not use such tools. The proposed solutions are made from the theoretical references, combined with ones that have been developed in order to provide greater suitability to the methods employed in the face of organizational reality. The results are faced with the previous planning cycle thus assess the validity of management tools employed in view of the cultural internal changes occurring and social progress derived from tools of control used for monitoring the implementation.

**Keywords:** Controlling. Quantitative Methods. Public Management. Planning. Information Management

.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Integração dos objetos contidos na problemática central.....	17
Figura 2.1 – Programas para melhoria do serviço público no Brasil .....	30
Figura 3.1 – Mapa das Promotorias em Rondônia .....	40
Figura 6.1 – Pesquisa preliminar sobre PGA em outros MPs .....	52
Figura 6.2 – Os 3 principais problemas sociais de Rondônia .....	59
Figura 6.3 – Mapa Grau de Satisfação x Grau de Importância .....	60
Figura 6.4 – Local para denúncia .....	61
Figura 6.5 – Imagem do MP .....	62
Figura 6.6 – Percepção do MP como garantidor de direitos.....	63
Figura 6.7 – Satisfação com o acesso ao MP .....	64
Figura 6.8 – Satisfação com o atendimento do MP .....	65
Figura 6.9 – Satisfação com os prazos do MP .....	66
Figura 6.10 – Meios de comunicação do MP com a sociedade .....	68
Figura 6.11 – Mapa de incidência de homicídios em Rondônia, em 2006 .....	70
Figura 6.12 – Mapa e evidências de realização das audiências públicas .....	71
Figura 6.13 – Quantitativo de manifestações durante audiências públicas .....	72
Figura 6.14 – Pirâmide de camadas para elaboração do PGA .....	74
Figura 6.15 – Agrupamento de reclamos por diretriz .....	75
Figura 6.16 – Desdobramento das diretrizes, baseando-se nos reclamos.....	75
Figura 6.17 – Quadro sinótico para composição e execução do PGA .....	77
Figura 6.18 – Aplicativo para acompanhamento da execução do PGA .....	78
Figura 6.19 – Controle interno de respostas às solicitações do MP .....	79

## LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 – Conjunto dos CAOs do Ministério Público do Estado de Rondônia.....	41
Quadro 4.1 – Número de projetos, por área, no PGA 2005-2006 .....	45
Quadro 6.1 – Situação do PGA nos MPs Estaduais, em fevereiro de 2006.....	53
Quadro 6.2 – Quantitativo de cidadãos-avaliadores por classe de localidade .....	54
Quadro 6.3 – Quantitativo de Avaliadores Institucionais por tipo de localidade .....	55
Quadro 6.4 – Número de formulários a serem aplicados por localidade .....	56
Quadro 6.5 – Segmentação para a 1ª Questão .....	59
Quadro 6.6 – Fatores para priorização de reclamos .....	73
Quadro 7.1 – Instrumentos de apoio à decisão no PGA 2007-2008 .....	81
Quadro 7.2 – Resultados das ações empreendidas no PGA 2007-2008 .....	83

## LISTA DE FÓRMULAS

Fórmula 2.1 – Índice de correlação entre duas variáveis .....	33
Fórmula 6.1 – Número de amostras para um erro específico em levantamentos .....	54
Fórmula 6.2 – Fórmula para cálculo do grau de satisfação.....	60
Fórmula 6.3 – Fórmula para cálculo do grau de importância .....	60
Fórmula 6.4 – Distribuição estatística de Gauss .....	69
Fórmula 6.5 – Fator de priorização absoluta de reclamo .....	73

## LISTA DE SIGLAS

<b>SIGLA</b>	<b>Descrição da Sigla</b>
<b>B.I.</b>	<i>Business Intelligence</i>
<b>CAO-INF</b>	Centro de apoio operacional da infância e juventude e da defesa dos usuários dos serviços de educação
<b>CAO-MA</b>	Centro de apoio operacional do meio ambiente, habitação, urbanismo, patrimônio histórico, cultural e artístico
<b>CAO-PPA</b>	Centro de apoio operacional de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa inclusive fiscalização das fundações, entidades de interesse social e controle de evasão fiscal
<b>CAO-CRI</b>	Centro de apoio operacional criminal, fiscalização dos presídios e de controle externo da atividade policial
<b>CAO-CIV</b>	Centro de apoio operacional cível, da defesa dos direitos humanos, da cidadania, do consumidor e dos usuários dos serviços de saúde
<b>CNMP</b>	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>COPLAN</b>	Coordenadoria de Planejamento e Gestão
<b>CPJ</b>	Colégio de Procuradores de Justiça
<b>FNQ</b>	Fundação Nacional da Qualidade
<b>GesPública</b>	Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IPPS</b>	Instrumento Padrão para Pesquisa de Satisfação
<b>MP-RO</b>	Ministério Público do Estado de Rondônia
<b>PGA</b>	Plano Geral de Atuação
<b>PQAP</b>	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
<b>PQSP</b>	Programa de Qualidade no Serviço Público

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	14
2	EVOLUÇÃO DO AMBIENTE DA CONTROLADORIA PÚBLICA .....	19
2.1	REFORMA DO ESTADO MODERNO .....	21
2.1.1	Modelo Sueco-Australiano.....	23
2.1.2	Modelo Anglo-Neozelandês.....	24
2.1.3	Modelo Brasileiro.....	25
2.2	FERRAMENTAS DE MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA .....	31
2.2.1	Ferramentas no modelo Sueco-Australiano .....	31
2.2.2	Ferramentas no modelo Anglo-Neozelandês .....	34
2.2.3	Ferramentas no modelo brasileiro .....	35
2.3	GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO AMBIENTE PÚBLICO.....	36
3	MINISTÉRIO PÚBLICO E CONTROLE SOCIAL .....	37
3.1	O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA .....	39
3.1.1	Adequação organizacional ante a nova Constituição .....	39
3.2	CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS .....	41
3.3	O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	42
4	PLANO GERAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	44
4.1	ORIGEM DA PROPOSTA PARA ELABORAÇÃO DO PGA .....	44
4.2	PONTOS DE MELHORIA PARA O PGA 2005-2006 EM RONDÔNIA .....	44
5	PROPOSTA METODOLÓGICA E INSTRUMENTOS PARA UM CICLO DO PGA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ....	48
5.1	INSTRUMENTOS PARA <i>BENCHMARKING</i> .....	48
5.2	INSTRUMENTOS PARA DIAGNÓSTICO PRÉVIO .....	48
5.3	INSTRUMENTOS PARA DESDOBRAMENTO DO PLANO .....	49
5.4	INSTRUMENTOS PARA GESTÃO POR FATOS E DADOS .....	50
5.5	INSTRUMENTOS PARA INDICADORES DE DESEMPENHO .....	50
5.6	INSTRUMENTOS PARA ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO.....	51
6	USO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO PGA 2007-2008 DO MP-RO .....	52
6.1	DIAGNÓSTICO PRELIMINAR PARA A COMPOSIÇÃO DO PGA .....	52
6.2	PESQUISA DE IMAGEM E SATISFAÇÃO .....	53
6.2.1	População e Amostra. ....	53

6.2.2	Medição da imagem e satisfação do MP na sociedade.....	54
6.2.3	Medição da imagem e satisfação com o MP em instituições afins .....	55
6.2.4	Quantitativos de formulários de pesquisa.....	56
6.2.5	Capacitação dos agentes de avaliação .....	57
6.2.6	Fundamentação do Formulário.....	57
6.2.7	Resultados da pesquisa .....	58
6.3	MAPA DE INCIDÊNCIA CRIMINAL .....	68
6.4	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....	70
6.5	PRIORIZAÇÃO DE RECLAMOS .....	72
6.6	DIRETRIZES E DESDOBRAMENTO EM OBJETIVOS .....	73
6.7	DESDOBRAMENTO DO PLANO EM AÇÕES.....	76
6.8	INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA EXECUÇÃO.....	77
6.9	ANÁLISES SITUACIONAIS QUANTITATIVAS.....	79
7	RESULTADOS DO PGA 2007-2008.....	80
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	84
	REFERÊNCIAS .....	86
	APÊNDICE A – FORMULÁRIO SOCIAL.....	89
	APÊNDICE B – FORMULÁRIO INSTITUCIONAL.....	91
	APÊNDICE C - CD-ROM CONTENDO FERRAMENTAS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO PGA 2007-2008 NO MP-RO.....	93
	GLOSSÁRIO .....	94
	ÍNDICE REMISSIVO .....	97

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de reconstrução do parque industrial japonês, após o término da II Guerra Mundial, resultou no envolvimento de vários profissionais designados para auxiliar na melhoria das condições de produção do Japão. Dentre estes profissionais destacam-se Deming e Juran, que, concebendo um conjunto de ferramentas voltado à promoção da qualidade, estruturaram o modelo de gestão conhecido como TQC – Total Quality Control, com um número de experiências exitosas que levou Bär (2000) a considerá-lo como a proposta de Programa de Qualidade que mais produziu prosélitos.

A adoção das ferramentas apresentadas no TQC para a promoção da qualidade — inicialmente utilizadas na indústria japonesa do pós-guerra e mais tarde disseminadas em diversos países (CAMPOS, 1999) — estimulou o processo de melhoria contínua que possibilitou um aumento da competitividade em nível mundial. Os avanços das telecomunicações, dos meios de transporte e da informática, aliados à melhoria dos produtos ocorrida no curso das últimas décadas, aproximou as economias e integrou os mercados.

O crescimento de oferta, decorrente do aumento populacional e do acesso a produtos, aliado à possibilidade de uma franca comparação entre produtos oriundos de diferentes regiões numa mesma gôndola, acirrou a competitividade. Objetivando não perder visibilidade, a iniciativa privada aumentou a preocupação com o atendimento às necessidades dos clientes, buscando formas de atendê-los em suas exigências.

Neste sentido, várias ferramentas de apoio à decisão foram desenvolvidas, com destaque para os instrumentos de gestão da informação pela capacidade que têm de oferecer indicadores que facilitam a avaliação dos resultados alcançados e permitem a composição de históricos fundamentados em valores, imprimindo assim mais dinamismo ao processo de gerenciamento.

A utilização destas ferramentas de gestão se acentuou com a disponibilização crescente de recursos da informática, que permitem, em tempo real, exercer controle das variáveis, compor cenários e apontar tendências que escapariam a uma análise manual dos dados, permitindo uma pronta atuação nos cenários identificados.

Estas transformações tiveram suas conseqüências sociais, com destaque para o progressivo aumento no nível de exigência dos consumidores, que passaram a esperar superações sucessivas no grau de qualidade daquilo que lhes fosse oferecido.

Em breve tempo, as melhorias experimentadas no ambiente privado começaram a ser reclamadas também do ambiente público. A sociedade agora mais exigente passou a exigir do Estado mudanças no atendimento às necessidades sociais e a impulsionar as instituições públicas na busca da satisfação dos cidadãos.

Mobilizações dessa ordem influenciaram a legislação resultando no espírito da Constituição Federal de 1988, considerada pela própria Assembléia Constituinte como a Constituição Cidadã, mesmo antes de sua promulgação, pelos vários dispositivos que recepcionou nesse sentido.

Os quatro objetivos fundamentais do Brasil, consignados no Artigo 3º e os direitos individuais e coletivos expressos nos 77 incisos do Artigo 5º do texto constitucional são indicativos da mudança de mentalidade surgida com a nova ordem jurídica brasileira. Num texto de vanguarda, voltado para a inclusão social, valorizou as minorias estabelecendo a necessidade de garantia dos seus direitos.

Exatamente para promover a garantia de tais direitos estabelecidos o Ministério Público teve a sua missão constitucional ampliada pela percepção da necessidade de um maior controle social sobre o Poder Público para provimento dos direitos garantidos em Lei, conferindo ao órgão novas demandas decorrentes da garantia de direitos, designadas como demandas extrajudiciais.

Em função desta particularidade da legislação brasileira, que confere ao Ministério Público a competência de exercer também o papel de garantidor de direitos, se faz necessário estabelecer instrumentos que capacitem a alta gestão desse órgão a bem exercer sua função fiscalizadora da ação do Poder Público, para o oferecimento à sociedade dos direitos já garantidos em Lei.

Dentro deste objetivo o CNMP – Conselho Nacional dos Ministérios Públicos – recomendou, em 2004, que os MPs Estaduais e Federais elaborassem, a cada biênio, um plano de trabalho que cobrisse as várias áreas de atuação de forma a melhor adequar suas atividades aos anseios da população e designou esse plano como **Plano Geral de Atuação**.

A elaboração e o acompanhamento da execução do Plano caberiam à Controladoria de cada órgão responsável, evidenciando-se a necessidade da



adoção de métodos de apoio à tomada de decisão, em suas múltiplas expressões, por comparecem nesse contexto como facilitadores para um controle mais eficaz das ações empreendidas. Tais instrumentos, com suas ênfases quantitativas, valendo-se das ferramentas analíticas que lhe são próprias, evidenciam, com nitidez, as vantagens e desvantagens entre as opções aventadas em cada contexto, tais como os apresentados por Shimizu (2006).

Esta realidade conduziu à busca da resposta à indagação: Como as ferramentas de gestão da informação podem auxiliar as funções de Controladoria no Ministério Público?

No sentido de alinhar um estudo sobre este assunto ao proposto pela metodologia científica, vale destacar que Salomon (2004, p.155) considera importante que a pesquisa científica, possua três relevâncias: a relevância humana, a relevância de contemporaneidade e a relevância de continuidade.

A primeira delas destaca a importância da pesquisa para a sociedade. Considerando a significância da missão dos MPs para a comunidade por ser o guardião dos direitos coletivos cujo planejamento de suas atividades possui impactos diretos na melhoria da vida em sociedade, evidenciam-se os ganhos sociais decorrentes do presente estudo, conferindo-lhe assim **relevância humana**.

A **relevância de contemporaneidade** destaca o valor da atualidade da pesquisa. Assim, analisando o atual estado de construção da cidadania na sociedade brasileira e a mudança de mentalidade na gestão pública na direção de uma melhor eficiência dos serviços oferecidos à população, evidencia-se a pertinência do questionamento em foco.

Por fim, a **relevância de continuidade** observa se o objeto de estudo sugere desdobramentos posteriores, abrindo novos ângulos de pesquisa, indicando a riqueza ínsita no tema. Considerando o interesse por melhorias, apresentado na gestão pública, e a exportabilidade da prática para uso pela Controladoria de outros órgãos, seja em análises assemelhadas, seja em aprofundamentos de alguns tópicos salientados nesta pesquisa, nota-se a multiplicidade de estudos que possam lhe ser decorrentes, garantindo também a relevância da pesquisa, neste aspecto.

Salomon (2004, p. 341) também adverte que a “explicação científica se dá quando se consegue a relação de causalidade, quando se relaciona duas ou mais variáveis”.

Assim, dentro desse objetivo, foram identificados três objetos de pesquisa: a) Controladoria Pública; b) Gestão de Informação e; c) Ministério Público, cuja convergência de interesses colimou para o objeto: **Gestão da informação na Controladoria Pública**, apresentando um estudo de caso no Ministério Público, conforme proposto na figura 1.1.



Figura 1.1 – Integração dos objetos contidos na problemática central

Desse modo, o objetivo desta pesquisa é analisar como o processo de controladoria do Ministério Público pode se beneficiar com o uso das ferramentas de gestão da informação..

A metodologia de pesquisa fundamenta-se em um estudo de caso no Ministério Público do Estado de Rondônia, iniciando de um diagnóstico do plano do biênio anterior para identificar os instrumentos de gestão sugeridos pela literatura e que poderiam ser utilizados em cada etapa. A partir dessa análise, é composto um plano de melhoria com o propósito de eliminar as lacunas instrumentais identificadas no ciclo anterior.

Uma avaliação dos resultados alcançados no segundo ciclo de gestão, associada a uma comparação entre as ferramentas utilizadas nos dois momentos de pesquisa será empregada como critério para aferir as possíveis melhorias decorrentes do uso dos instrumentos de gestão da informação aplicados na Controladoria do Ministério Público do Estado de Rondônia e que podem ser exportados para outras instituições.

O Capítulo II apresenta a evolução da estruturação da Controladoria no ambiente privado e, em seguida, discute as etapas deste processo na Gestão

Pública, enfocando os instrumentos de apoio à decisão, utilizados nesse contexto gerencial.

O Capítulo III discute o papel do Ministério Público ante o novo Texto Constitucional, avaliando os desdobramentos gerenciais dele decorrentes, e os instrumentos de controle social estabelecidos na Constituição.

O Capítulo IV apresenta o instrumento gerencial do Ministério Público, chamado de Plano Geral de Atuação (PGA), observando os instrumentos utilizados, em Rondônia, na elaboração do plano no ciclo 2005-2006 e identifica lacunas na estruturação e gestão do plano, diante das proposituras da literatura nesse assunto.

O Capítulo V analisa os resultados do PGA do ciclo 2005-2006, em Rondônia, e propõe um conjunto de sugestões de instrumentos de gestão da informação a ser utilizado no biênio 2007-2008, alinhado com cada fragilidade evidenciada no ciclo anterior.

O Capítulo VI relata a implementação de instrumentos de gestão da informação na composição e acompanhamento da execução do Plano no novo ciclo, evidenciando os parâmetros utilizados ao tempo em que discute as ferramentas quantitativo-computacionais desenvolvidas em cada fase, e que se encontram no Apêndice C.

O Capítulo VII analisa a validade dos métodos quantitativos ou qualitativos, empregados sobre a gestão da execução do plano e verifica os possíveis ganhos com a nova metodologia, baseando-se nos resultados alcançados tanto internamente como aqueles outros oferecidos à sociedade.

O Capítulo VIII traz as considerações finais sobre o estudo realizado, apontando as conclusões e apresenta algumas sugestões de pesquisa para o aprofundamento e expansão do assunto estudado.

## 2 EVOLUÇÃO DO AMBIENTE DA CONTROLADORIA PÚBLICA

Há muito que o controle da coisa pública vem assumindo a preocupação das nações, encontrando-se experiências dessa ordem mesmo entre relatos bíblicos dos antigos hebreus no qual José teria se transformado no primeiro controlador do Egito, quando propôs nos tempos de fartura:

Faça isto Faraó: “Nomeie administradores sobre a terra, que tomem a quinta parte dos produtos da terra do Egito nos sete anos de fartura e ajuntem eles todo o mantimento destes bons anos que vêm, e amontoem trigo debaixo da mão de Faraó, para mantimento nas cidades e o guardem; assim será o mantimento para provimento da terra, para os sete anos de fome, que haverá na terra do Egito; para que a terra não pereça de fome”. Esse parecer foi bom aos olhos de Faraó, e aos olhos de todos os seus servos. [...] Depois disse Faraó a José: “[...] por tua voz se governará todo o meu povo; somente no trono eu serei maior que tu”. [grifo nosso] (ZAMENHOF, 1984, p. 41).

Estabelecer controle sobre as riquezas dos reinos e dos impérios foi uma tarefa que acompanhou a história de cada um dos grandes conquistadores. Com destaque para a organização do Império Romano, com seu rigoroso controle de tributos, imposto às colônias pela gestão dos Césares.

A preocupação do Estado com o controle, entretanto não se circunscreve a uma nação em particular, mas é percebido nos controles do império incaico, nos mapas de ocupação do império otomano, nas cartas náuticas dos descobridores e nas negociações matrimoniais das nações absolutistas européias, convertendo-se em chave do sucesso de reis e imperadores.

Este fenômeno se estende até o advento da Revolução Francesa, em 1789, quando ocorreu uma fratura na história com a deposição do Absolutismo, dando ascensão à burguesia e iniciando o deslocamento do foco das preocupações na direção do cidadão. Seria a primeira vez, na Europa, em que cargos do alto escalão do governo não seriam exercidos por nobres.

Até então o poder era monárquico e o atendimento às necessidades do povo poderiam se circunscrever ao pensamento de Maquiavel (2003, p. 20):

Os Estados que são governados por um príncipe e servos, o têm com maior autoridade, porque em toda a sua província não existe alguém reconhecido como chefe senão ele, e se os súditos obedecem a algum outro, fazem-no em razão de sua posição de ministro e oficial, não lhe dedicando o menor amor.

A partir da adoção do Estado Democrático, no século XIX, entrou em vigor a necessidade de atendimento às carências sociais, de vez que os governos deixavam

de ser vitalícios e a melhor forma de permanecer no poder seria atendendo aos reclamos da população. Mobilizações diversas começaram a se dar nesse período da história buscando garantir alguma forma de estabelecimento das estruturas de comando.

No Brasil, as oligarquias do início do século XIX cuidaram de designar representantes de seus interesses por meio da presença de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto e assumindo, mais tarde a própria cadeira da presidência da República, sem intermediários, com a condução de Campos Sales ao cargo. Isto justifica o pensamento de Vicentino e Dorigo (2001, p. 473) ao afirmarem que “[...] a partir de então, as oligarquias, exerceram o poder de forma direta, principalmente por meio de seu setor mais avançado – o dos fazendeiros de café –, e sem as intermediações de outrora”.

Este período, analisado por Keinert (2000, p.124) como a fase do Estado Regulador-Liberal, tem como foco o atendimento aos interesses dos latifundiários e cafeicultores pelo poder que estes possuíam para controlar o diminuto colégio eleitoral da época, formado apenas pelos homens alfabetizados. Assim os governantes concentraram suas atenções no atendimento àquilo que fosse demandado por aqueles que poderiam alterar os ocupantes dos cargos mais elevados.

Embora à época não fosse buscado apenas o atendimento às necessidades dos governantes, o Estado ainda não se voltara à sociedade inteira, por faltar a esta instrumentos de convencimento àqueles que exerciam o comando.

Algumas das significativas conquistas sociais no Brasil ocorreriam no período de 1930 a 1960, com surgimento da Consolidação das Leis Trabalhistas e os benefícios dela decorrentes, o direito ao voto pelas mulheres e a ampliação da plataforma do colégio eleitoral. O Brasil ingressava, então, numa era desenvolvimentista identificada por Draibe (1985, p. 13) como um período divisível em duas etapas: uma tida como endógena, de 1933 a 1955, quando “[...] há a industrialização porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial” (MELLO, 1982 apud DRAIBE, 1985, p. 13) e uma segunda etapa, conceituada como exógena, que se estendeu de 1956 a 1961, marcada pela implantação não mais da indústria de base, mas pelo surgimento da indústria automobilística e a produção de bens destinados ao consumidor final.

Analisando o mesmo período Keinert (2000) considera que, do ponto de vista da administração pública, o período desenvolvimentista vai de 1930 a 1979, com o fim do Governo Militar. Nessa visão, estas cinco décadas foram assinaladas pela avocação do Estado de diversas responsabilidades. É o período de criação de empresas estatais de grande porte para oferecimento de bens e serviços à sociedade em várias atividades econômicas.

O término desta fase coincide com o início das mobilizações em diversas partes do mundo para o provimento de melhores serviços aos cidadãos, em virtude do aumento progressivo da criticidade em diversas partes do globo. Tais mudanças se deram por meio de modelos diferentes de gestão, adaptados cada um ao contexto cultural em que são aplicados.

Este fenômeno se evidencia pelo fato de que os países que empreenderam reformas no aparelho do Estado aplicaram métodos diferenciados, como é o caso da Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Suécia e Brasil.

## **2.1 REFORMA DO ESTADO MODERNO**

Apesar da reforma do Estado apresentar uma causa difusa, na visão de Kettl (2006), outros autores, como Pereira (2006, p. 21), asseveram que “[...] a questão central hoje é como reconstruir o Estado – como redefinir um novo Estado num mundo globalizado.”, e, neste sentido, sugere o processo de globalização como o ponto fundamental para as mudanças estruturais que vêm ocorrendo no ambiente público, a exigir um maior controle da qualidade das ações empreendidas pelo Poder Público no oferecimento de serviços à sociedade. Este fato resultou no interesse por reformas, que se espalhou por diversas nações, com métodos e intensidades diferentes, mas com um alguns pontos de convergência, tais como: “Os reformadores prometem agilizar a administração. Têm lutado para dotar os serviços públicos de maior eficácia, de maior eficiência e para reduzir custos. A grande maioria comprometeu-se com a idéia de reduzir o tamanho do Estado” (KETTL, 2006, p. 75).

De fato, o estabelecimento de Estados democráticos e a marcha da globalização, promoveram a construção de uma nova sociedade. A participação popular na eleição e no destino de seus governantes estimulou a necessidade de

atender os anseios do vasto colégio eleitoral, enquanto a unificação dos mercados favoreceu a comparação dos produtos e serviços oferecidos à comunidade.

Esse cenário estimulou a preocupação dos governantes quanto a sua permanência no poder buscando atender, através da máquina pública, os anseios de uma sociedade cada dia mais consciente e integrada ao que ocorre em todo o mundo.

Surgiu, com esta nova visão sobre o papel do Estado, uma nova forma de administração pública, a chamada **Administração Pública Gerencial**. Este modelo, vigente nas nações que promovem a adequação de seu modelo gestor, confere maior eficiência às ações promovidas pelo Poder Público com o estabelecimento de indicadores e metas para controle das ações, tendo como essencial o foco no cidadão. Para alcançar estes objetivos os governos em mudança têm se valido dos recursos de tecnologia da informação e gestão do conhecimento para garantir a maior transparência e legalidade aos seus atos.

Entretanto, nem todos os governos têm trabalhado a mudança do mesmo modo, com destaque aos Estados chamados de totalitários, conforme o pensamento de Szklarowsky (2007) ao afirmar que

A reforma do Estado e a tributária fazem-se, pois, necessárias, para recompor o sistema, e conformá-lo com o pensamento moderno de um Estado enxuto, mas não guloso e voraz. [...] As reformas devem acontecer, sem dúvida, preservando-se os direitos e garantias fundamentais, conquistados a duras penas, em séculos de civilização, tendo os governantes a obrigação de zelar por eles e não destruí-los. Nada justifica seu esmigalhamento em nome da boa causa ou por razões de Estado, tão comum nos Estados totalitários, de nefasta memória.

Outro conjunto destacável, no universo da mudança, ocorre nos Estados religiosos que reagem à globalização como forma de evitar a miscigenação cultural.

Movimentos contrários à dinâmica de massificação de valores vêm promovendo incidentes – desde o último quartil do século XX – alicerçados, algumas vezes, em verdades religiosas no intuito de refrear o avanço da globalização dos costumes, evidenciando-se este fenômeno na idéia de que:

A prova maior de que há um processo de mudança em curso é o próprio fenômeno do radicalismo islâmico, uma reação enlouquecida diante da rapidez com que a modernização se dá. O chamado “fundamentalismo islâmico” não é a prova cabal de que o Islã é atrasado, mas é o indicativo mais seguro de que as mudanças não somente são possíveis como estão acontecendo de uma maneira acelerada. Estivesse o Islã imune a transformações e reação alguma seria necessária. (KAMEL, 2007, p. 161)

Assim, quanto ao modelo gestor adotado, é possível agrupar os países em cinco tipos: a) os que, adotando a Administração Pública Gerencial, promovem ajustes, mais ou menos incisivos em suas estruturas, para atender aos novos ditames e facilitar a competitividade no ambiente que se forma; b) os que reagem a este fenômeno buscando impedir a integração por verem aí a possibilidade de perda de sua identidade cultural; c) os com regência totalitária e indiferente aos anseios da população e que refreia a velocidade das mudanças; d) os que se ensaiam a uma transformação sem empreender uma ação clara quanto à inauguração de uma nova fase, mas focada num modelo de adesão voluntária para uma nova proposta de trabalho e; e) aqueles outros que não perceberam ainda a mudança que ocorre na sociedade global e a conseqüente necessidade de reformas no Estado.

Em 1979 e 1980, quando assumiram os governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan respectivamente, observou-se a crescente preocupação das nações que estes comandavam em se reformular para apresentar serviços à sociedade, compatíveis com os crescentes anseios sociais (PEREIRA, 2006, p. 30).

Neste objetivo duas grandes linhas de pensamento foram estruturadas com foco na reforma do Estado, uma calcada no modelo sueco-australiano e outra apoiada no modelo anglo-neozelandês.

Ambas as propostas se mostram consentâneas ao pensamento de Rezende (2006, p. 3) ao afirmar que:

O poder público existe exatamente para mediar interesse e desejos individuais e garantir o primeiro equilíbrio de que se fala: é o poder estatal que irá refrear a cupidez, evitar e punir a violência e o esbulho e assegurar que todo e qualquer membro daquela comunidade tenha assegurado um grupo de direitos fundamentais independentemente de sua posição na escala social e econômica. Essa é a base do estado respeitador de direitos fundamentais das pessoas, como se conhece desde o século dezenove.

### **2.1.1 Modelo Sueco-Australiano**

Este modelo tem inspiração nas idéias de Qualidade Total, apresentadas por Deming (KETTL, 2006, p. 104) no Japão, logo após a II Guerra Mundial. Esta metodologia favorece o processo de transformação das organizações focado na melhoria contínua e no comprometimento de todos para o processo de transformação do ambiente de trabalho e alcance de melhores resultados.

Está alinhado com os interesses do cidadão e com o oferecimento de serviços cada vez mais próximos dos anseios da população. Num processo de



desenvolvimento dos interesses coletivos, são buscadas formas de valorizar e comprometer o corpo de funcionários, facilitando a implementação de procedimentos que favoreçam o oferecimento de um melhor serviço.

Por buscar uma mudança atitudinal dos envolvidos, os resultados são colhidos a médio prazo, decorrentes das mudanças graduais que ocorrem nas organizações.

Apesar de a literatura considerar que Suécia e Austrália adotaram o mesmo modelo, o segundo realizou reformas mais profundas nas estruturas (PACHECO, 2007, p. 112), ao tempo em que a Suécia adotou uma gestão mais focada na obtenção de resultados (MATSUDA, 2007, p. 182).

Na crença de que “[...] os administradores sabiam exatamente o que deveriam fazer, mas que havia regras, procedimentos e estruturas que os impediam” (KETTL, 2006, p. 80) foram estabelecidas flexibilizações das amarras legais permitindo maior mobilidade aos gestores na expectativa de prestação de um serviço público mais ágil. Assim, o lema deste modelo de gestão tornou-se “deixem o gerente gerenciar” (KETTL, 2006, p. 81), onde se espera “uma mudança gradual e contínua, baseada em avaliações mais amplas do que o desempenho de cada agência.” (KETTL, 2006, p. 104).

### **2.1.2 Modelo Anglo-Neozelandês**

Em oposição ao modelo anterior, a reforma do Estado abraçada pelo Reino Unido e pela Nova Zelândia tem caráter mais incisivo e se propõe a alcançar resultados num intervalo de tempo menor. Distante do modelo de Deming, esta proposta não busca o comprometimento dos funcionários, mas a eficiência do órgão.

Para tanto, propõe significativas reduções de quadro de pessoal e informatização de processos. Por essa razão é reconhecida como uma opção que não valoriza as pessoas envolvidas (PEREIRA, 2006, p. 32). Segundo Kettl (2006, p. 84) esta reforma promoveu um achatamento dos níveis hierárquicos eliminando as gerências intermediárias e aproximando os gestores do cidadão, no intuito de conferir mais celeridade aos processos, e conseqüente satisfação na população.

Mesmo considerando o descontentamento produzido junto aos servidores, manteve seu propósito de transferir 2/3 das funções públicas para agências

privatizáveis, cada uma com um padrão esperado de desempenho e metas as serem alcançadas, para cada caso, com inerente redução dos quadros de pessoal.

Ao contrário da proposta anterior cujo lema era: “deixem o gerente gerenciar”, numa ação mais coercitiva adotou a frase: “faça o gerente gerenciar”.

Este modelo, mais parecido com a proposta da reengenharia, expõe as agências públicas às forças do mercado exigindo o alcance de metas que se modificam continuamente, à medida que seus valores são alcançados (KETTL, 2006, p. 84). Fortalecendo a idéia de Kettl (2006, p. 96) de que “a mensuração do desempenho passou a ser o item mais importante da revolução global da administração pública”, num claro alinhamento das ações governamentais sintetizadas na frase: autonomia em troca de desempenho.

Conforme Kettl (2006) os funcionários são agrupados em dois níveis: os que executam tarefas e os que as coordenam. Aqueles que são considerados como funcionários superiores são avaliados pelos resultados finais alcançados pela agência, já os demais são avaliados pela produção.

Por esta razão, a avaliação é dividida em quatro graus: a) avaliação individual, para aferir o desempenho de um funcionário em particular; b) avaliação grupal, para identificar os resultados alcançados por uma equipe de trabalho; c) avaliação do programa, com o fim de demonstrar a eficácia das ações em um específico serviço prestado à sociedade e; d) avaliação da agência, para apresentar o resultado global de uma instituição diante de sua missão e não do serviço oferecido.

Vale ressaltar que a avaliação do Modelo Sueco-Australiano ocorre no contexto geral e acima da visão de agência aqui proposta como último nível.

Neste modelo os contratos de pessoal são firmados condicionados ao alcance das metas, resultando em rotatividade do quadro de pessoal na busca do desempenho proposto para os vários níveis de avaliação.

### **2.1.3 Modelo Brasileiro**

Apesar de a literatura destacar as ações empreendidas na Austrália, na Nova Zelândia, no Reino Unido, na Suécia e as iniciativas promovidas pelos governos estaduais e municipais dos Estados Unidos, a idéia de reforma do Estado Brasileiro também vem se configurando ao longo do tempo.

Iniciativas internas dos governantes, aliadas a acordos latino-americanos, têm inserido o Brasil no grupo das 17 nações do continente que estão interessadas em promover alterações na máquina estatal, em que pese os diferentes nomes que hajam atribuído a esta atividade (SPINK, 2006, p. 143).

Neste sentido, as iniciativas de mudança do Estado ocorridas nos países da América do Sul nem sempre estão plenamente alinhadas com o perfil de mudança necessária à reconstrução do Estado moderno, de vez que algumas surgem focadas em ajustes fiscais e ações para corrigir *déficits* de organismos estatais e paraestatais, o que precisa ser transcendido para conferir às mudanças a capacidade de adaptação dos países ao cenário competitivo onde se encontram. (GLADE, 2006, p. 125)

No Brasil, as iniciativas de reforma e estabelecimento de práticas voltadas para o controle da gestão, destacam-se desde o Governo Vargas, com a implantação do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1936, que, elaborado no modelo weberiano, valorizava a meritocracia e a via do concurso público para provimento de cargos, propunha o uso racional dos recursos e buscava um controle orçamentário. Entretanto, a falta de instrumentos de tecnologia de informação, aliada à forte presença do coronelismo no ambiente político obstaculizou a implementação prática da proposta impedindo-a de apresentar os resultados esperados, nos governos constitucionistas que o seguiram, mesmo com a criação, em 1956, da Comissão de Simplificação Burocrática, justificando a idéia de que:

Examinando o histórico de reforma de cada país, juntamente com os seus principais fatos políticos, pode-se afirmar, com alguma certeza, que as grandes reformas, como as tentativas sistemáticas e coordenadas de mudar ampla e profundamente a administração pública, nunca foram implantadas com sucesso durante períodos pluralistas e democráticos (SPINK, 2006, p. 158).

Assim, o primeiro momento tido como o ponto de partida da Administração Gerencial no Brasil ocorreu com a publicação do Decreto-Lei 200 de 1967 que buscou uma flexibilização da ação do Estado com a descentralização de processos e a transferência de atividades econômicas para instituições estatais, ainda que monopolistas. Esta realidade favoreceu o surgimento de ilhas de excelência conjugadas a órgãos com baixa eficiência administrativa, pertencente à mesma administração. (BRASIL, 2007a).

Uma nova onda reformista no Brasil se deu após o governo militar ocorrido de 1964 a 1985, como consequência do movimento de reforma já em curso nos Estados Unidos e Reino Unido, dando origem ao **Sub Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública**, que integrava o Programa de Qualidade e Produtividade do Governo Federal. Apesar dos resultados alcançados na indústria, essa iniciativa não logrou êxitos semelhantes no ambiente público em virtude da desvinculação entre as bases da reforma organizacional e administrativa implantada no Governo da época e o programa.

Dando seqüência, em 1996, surgiu o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQAP), interessado em valorizar os servidores públicos por meio de capacitação e avaliação do serviço oferecido à sociedade, bem como uma resignificação do valor do cidadão, apresentado como cliente e sendo um dever bem atendê-lo.

Apoiava-se nos oito princípios da qualidade total, propostos por Deming e Juran, e continha 7 projetos estratégicos (BRASIL, 2007b):

- I - Reestruturação e Qualidade para o Poder Executivo Federal;
- II - Avaliação e Premiação da Administração Pública;
- III - Sensibilização, Educação e Treinamento;
- IV - Banco de Experiências em Qualidade e Participação;
- V - Articulação com Estados, Municípios e Outros Poderes;
- VI - Rede de Consultores; e
- VII - Conscientização e Educação para a Cidadania.

Apesar da preocupação com a melhoria do serviço público por meio de uma melhor preparação dos servidores para o exercício de suas funções, a nova proposta não alcançava a reforma do Estado como a estabelecida em outros países por lhe faltar os instrumentos. Os objetivos estratégicos careciam da definição de programas específicos que permitissem o alcance dos resultados esperados.

Assim, apesar do progresso em relação ao modelo anterior, o PQAP não obteve os resultados esperados e no ano 2000 foi substituído pelo Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP – que veio preencher uma lacuna do modelo anterior: a falta de um programa estruturado de o que realizar em cada frente de atuação.

O PQSP surgiu já apoiado nos Critérios de Excelência, conforme sua concepção mundial, baseada em sete critérios, quais sejam: 1) Liderança; 2) Planejamento; 3) Clientes; 4) Informação e análise; 5) Gestão de pessoas; 6) Gestão

de processos; e 7) Resultados. Seguindo a metodologia deste modelo de gestão, as instituições passaram a ser avaliadas de acordo com planilhas que pontuavam a existência ou não de determinados instrumentos gerenciais que evidenciam o exercício da boa prática de gestão e o grau de aplicação de cada item avaliado.

Foi um avanço em relação ao modelo anterior que tinha a visão de **o que** queria, mas não apontava **o como** alcançaria o desejado. A adesão, porém, era voluntária e os benefícios auferidos pelas organizações adesas eram a melhoria natural do órgão e a possibilidade de premiação para os destaques nacionais.

A necessidade de aprofundar a reforma promovendo uma revisão e simplificação dos processos em curso aliou-se à necessidade do país aumentar sua competitividade no ambiente globalizado e, em 2005, surgiu o modelo chamado Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, também apoiado nos Critérios de Excelência, associado a algumas ferramentas prescritivas, tais como: um modelo de simplificação de processo, um instrumento padrão para pesquisa de satisfação, baseado em métodos estatísticos (BRASIL, 2006).

Obedecendo a estrutura preconizada pelos Critérios de Excelência, o GesPública fundamenta-se em pontos, quais sejam (BRASIL, 2007c, p. 6):

1 - **Excelência dirigida ao cidadão:** Fundamentada numa atenção prioritária à satisfação do cidadão e da sociedade com o serviço prestado pelas instituições públicas.

2 - **Gestão participativa:** o estilo de liderança que estimula a participação de todos na solução dos problemas apresentados e que fomenta o surgimento de novos líderes a partir de envolvimento da equipe na busca da solução para os desafios apresentados.

3 - **Gestão baseada em processos e informações:** Uma gestão focada na inter-relação das etapas de um procedimento valendo-se dos dados coletados no processo de gerenciamento de cada atividade. Baseia-se na busca de uma estrutura que permita informações rápidas e precisas sobre os fenômenos observados de modo a disponibilizar uma resposta para uma pronta tomada de decisão.

4 - **Valorização das pessoas:** “As pessoas fazem a diferença quando o assunto é o sucesso de uma organização. A valorização das pessoas pressupõe dar autonomia para atingir metas, criar oportunidades de aprendizado e de desenvolvimento das potencialidades e reconhecer o bom desempenho” (BRASIL, 2007c, p. 6).

5 - **Visão de futuro:** Apóia-se no princípio da constância de propósito preconizado por Deming e refere-se à busca incessante que a organização deve empreender no sentido de antever as movimentações sociais, culturais, políticas e legais, com vistas ao oferecimento de um melhor serviço à sociedade, perseverando o olhar na direção observada.

6 - **Aprendizado organizacional:** Considerado como fator que permeia toda a organização, resulta do processo de construção constante do conhecimento promovido pela avaliação permanente dos métodos e resultados alcançados de modo a estar sempre apto a rever as ações em qualquer fase do processo, visando a satisfação do cliente.

7 - **Agilidade:** Decorrente da necessidade de atender à expectativa do cliente, o GesPública destaca a importância da celeridade na execução das atividades, estimulado pelo Princípio da Eficiência, exarado no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2005).

8 - **Foco em resultados:** “O resultado é a materialização de todo o esforço da organização para o atendimento das necessidades de todas as partes interessadas” (BRASIL, 2007c, p. 6). O desempenho de uma organização é avaliado por meio dos resultados obtidos em um conjunto de indicadores.

9 - **Inovação:** Entendida no programa Gespública como a busca da tecnologia e da mudança nos produtos oferecidos à sociedade, de modo a agregar novos recursos que melhorem a produtividade e reflitam na satisfação final do cidadão com o oferecido.

10 - **Controle social:** resultante do espírito da Constituição Federal é o fomento à participação popular no andamento das ações empreendidas pelo Poder Público de modo que a sociedade interaja nas atividades levadas a efeito e estabeleça, a partir de sua mobilização, um controle sobre as ações realizadas, promovendo uma sociedade mais cidadã.

Este modelo foi abraçado pelas instituições já adesas ao PQSP e foram instituídos os núcleos de coordenação estadual que atuam buscando cooptar novas adesões, promovendo treinamentos e realizando as validações das avaliações internas.

Apesar deste fato, o programa ainda tem a voluntariedade de adesão como fator basilar o que retarda o processo de mudança, distanciando-se dos moldes da

reforma em curso no Reino Unido e Nova Zelândia, onde, além da obrigatoriedade, a permanência no cargo público está condicionada ao alcance das metas propostas.

Atualmente o fato de uma instituição aderir ao programa GesPública já começa a ser utilizado como moeda para a obtenção de recursos, pelo indicativo de interesse numa gestão voltada para a satisfação do cidadão, promovendo um discreto afastamento da simples voluntariedade.

Ao mesmo tempo em que as instituições se voltam para a preocupação no atendimento à sociedade e as controladorias dessas organizações se articulam buscando estabelecer metas e ações a serem desenvolvidas, o programa estimula uma visão de mundo e do contexto social de modo a estimular a competitividade do país ante as nações que se apresentam como concorrentes.

O processo de construção dos programas voltados para a reforma do Estado, no Brasil, pode ser sintetizado como apresentado na figura 2.1.

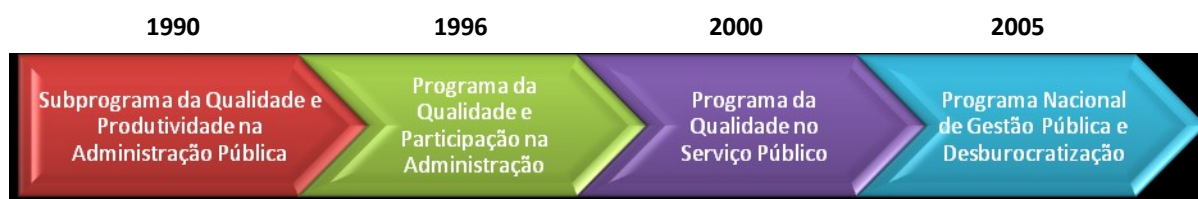


Figura 2.1 – Programas para melhoria do serviço público no Brasil

Fonte: BRASIL, 2006

Como decorrência do processo de atendimento às necessidades da sociedade, somou-se a este cenário a exigência legal da composição do Plano Diretor dos Municípios (BRASIL, 2001), que “obriga cidades com mais de 20.000 habitantes e todos os municípios das regiões metropolitanas a fazerem o Plano Diretor sob pena de serem enquadrados na Lei de Responsabilidade Fiscal” (REZENDE e CASTOR, 2006, p. 5).

Além das condições supra mencionadas, também deverão compor seus Planos Diretores as localidades que atendam pelo menos um dos seguintes critérios: a) estar localizada em uma área de interesse turístico e; b) ter a previsão de implantação de uma obra de significativo impacto social (BRASIL, 2001).

Tal Plano deve contemplar as principais iniciativas a serem levadas a efeito no âmbito do município em um horizonte de 10 anos. Mudanças no aspecto urbanístico, com ênfase para as alterações do ambiente urbano; proteção ao patrimônio cultural, histórico e ambiental; definição do zoneamento urbano; definição

do destino dos resíduos sólidos; planejamento do trânsito do município e; programação das obras mais significativas.

## 2.2 FERRAMENTAS DE MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Os vários modelos de gestão, utilizados pela controladoria das organizações dos diferentes países, valem-se de instrumentos diversos para apoiar decisões e medir a eficiência apresentada pelos referidos órgãos, elevando essas ferramentas à condição de fator essencial na gestão. Em conformidade com o pensamento de Kettl (2006, p. 96) quando afirma que “[...] a mensuração do desempenho passou a ser o item mais importante da revolução global da administração pública”.

Assim, a depender do modelo adotado, as ferramentas de gestão apresentadas variam desde modelos para o registro direto de informação colhida no campo até algoritmos para cálculo de resultados, valendo-se de análises resultantes de modelagem estatística dos dados. A análise dos instrumentos utilizados nas várias modalidades de reforma oferece um panorama das opções existentes e que podem ser utilizadas para a construção de uma experiência que se valha de métodos quantitativos para uma aplicação prática, no atual contexto da gestão pública nacional.

### 2.2.1 Ferramentas no modelo Sueco-Australiano

As idéias de Deming e Juran, que serviram de base para o surgimento do modelo de gestão chamado de *Total Quality Control*<sup>1</sup> conceberam várias ferramentas que mais tarde foram organizadas por Ishikawa, conforme Loureiro (2003, p. 34):

De acordo com Oliveira (1996), com o objetivo de facilitar os estudos dos profissionais da qualidade, em 1968, Kaoro Ishikawa, organizou um conjunto de ferramentas de natureza gráfica e estatística denominando-as "as 7 ferramentas do controle da qualidade". Atualmente outras já foram incorporadas a elas, sendo amplamente utilizadas nas diversas áreas de conhecimento, e mostraram eficiência quando aplicadas às questões relacionadas à qualidade [...]. As ferramentas mais utilizadas pela gestão da qualidade total, de acordo com Carr e Littman (1992), são: fluxograma, diagrama de causa e efeito, folhas de verificação, diagramas de pareto, diagrama de dispersão, histogramas, carta de tendência e cartas de controle

---

<sup>1</sup> TQC : Total Quality Control – Controle de Qualidade Total, modelo de gestão da qualidade concebido no Japão do pós-guerra para facilitar o reerguimento da indústria japonesa.



O modelo de gestão TQC, no qual a Austrália e a Suécia apoiaram suas reformas do Estado, utilizam os seguintes instrumentos para apoiar as decisões gerenciais (CAMPOS, 1999):

- **Fluxograma:** representação gráfica de um processo composto por símbolos associados a procedimentos específicos a serem executados, facilitando a compreensão da sequência das ações a realizar.
- **Diagrama de Causa e Efeito :** esquema utilizado para analisar as causas de uma anormalidade sob seis parâmetros distintos: mão-de-obra, material, máquina, meio ambiente, método e medida.
- **Folha de verificação :** formulário para a coleta das informações de modo estruturado, o que explicita os campos a serem preenchidos para: a) evitar a perda de informações necessárias ao gerenciamento dos processos; b) facilitar a localização de dados procurados; e c) permitir uma tabulação mais eficiente dos dados, seja por meio informatizado ou não. Esta ferramenta, apesar de sua simplicidade, quando não adotada, dificulta significativamente o manuseio dos dados e, muitas vezes, impede uma análise mais acurada das informações necessárias à tomada de decisão, seja pelas lacunas nos dados coletados, seja pelo tempo despendido para identificar os dados desejados, no ambiente caótico dos documentos não-estruturados.
- **Diagramas de Pareto:** Apresentação de dados em gráficos de coluna, em ordem decrescente de valores para facilitar a identificação dos fatores mais significativos na ocorrência dos fenômenos estudados.
- **Diagrama de Dispersão:** gráfico que apresenta os valores de uma variável no eixo das abscissas e o segundo valor dos pares ordenados, no eixo das ordenadas, permitindo mensurar a correlação existente entre as duas variáveis, baseada na fórmula apresentada na fórmula 2.1.

$$r =$$

onde:

$r$  = índice de c

$x_i$  = valores da variável independente

$y_i$  = valores da variável dependente

$n$  = número de pares ordenados considerados

$\bar{x}$  = valor médio da variável independente

$\bar{y}$  = valor médio da variável dependente

$\sigma_x = \text{desvio padrão da variável independente}$

$\sigma_y = \text{desvio padrão da variável dependente}$

Fórmula 2.1 – Índice de correlação entre duas variáveis

- **Histograma:** representação da dispersão de um fenômeno em gráfico de colunas de modo a segmentar o eixo horizontal em intervalos de valores, chamados de classes, para facilitar a identificação do número de ocorrências em cada uma delas.
- **Carta de Tendência:** análise, em gráfico de linha, do comportamento de um fenômeno diante de sua média móvel, permitindo o estudo da sazonalidade das ocorrências e a evolução do comportamento dos valores, diante da meta arbitrada para o processo em estudo.
- **Carta de Controle:** análise, em gráfico de linha, do comportamento da dispersão de um processo em função da média e do desvio padrão por ele apresentado. Considera a necessidade de acompanhar as ocorrências classificando-as como: a) **verde**, quando adstritas a uma oscilação de até um desvio padrão em torno da média; b) **amarela** quando as variações em torno da média estão entre 1 a 3 desvios padrões e; c) **vermelha** quando excedem a três desvios padrões, em torno da média.

Tal como propõe Loureiro (2003, p. 34) outras ferramentas foram associadas ao conjunto de instrumentos iniciais, popularizando as seguintes:

- **5S:** Cinco estágios progressivos de ordenação, todos iniciando em japonês pela letra “S”, daí o nome da ferramenta. O primeiro deles é o Senso de Descarte – *Seiri* – voltado para a liberação dos objetos desnecessários ao ambiente de trabalho. A segunda etapa é o Senso de Arrumação – *Seiton* – quando, após a liberação do que é desnecessário, são definidos os locais para a guarda dos objetos, com a identificação de cada um deles. O terceiro passo, chamado de Senso de Limpeza – *Seisou* – está voltado para a pintura das paredes, a troca de mobiliário, a melhoria das condições de iluminação, refrigeração e ventilação do ambiente, além da possibilidade de substituição de identificações, definidas na etapa anterior, por instrumentos que garantam maior valor estético e durabilidade. O quarto passo é o Senso de Asseio – *Seiketsu* – focado no elemento humano que executa as atividades. Nesta etapa regras de apresentação pessoal são definidas. Estabelecem-se normas para o uso de uniformes ou estilo de roupas a serem utilizadas e demais parâmetros de higiene

pessoal. A última etapa, o Senso de Auto-Disciplina – *Shitsuke* – é a definição de procedimentos periódicos que facilitarão a manutenção do *status quo* alcançado pelo grupo, em termos de organização, impedindo que num momento futuro seja necessária a reaplicação da ferramenta.

- **5W2H** : Planilha para registro de ações a serem realizadas composta de sete colunas onde são inseridas informações que explicitam os parâmetros para a execução de uma atividade. As sete colunas são: 1) **O que (What)**: onde é inserido que deve ser feito; 2) **Quem (Who)**: contendo o nome do executor da ação; 3) **Quando (When)**: apresenta a periodicidade ou o prazo para o cumprimento da atividade proposta; 4) **Onde (Where)**: indica o local onde a ação será executada; 5) **Por que (Why)**: explicita as razões que justificam a necessidade da atividade proposta; 6) **Como (How)**: traz a metodologia a ser seguida para a execução da atividade; e 7) **Quanto custa (How much)**: indicando o valor para a realização da atividade proposta. A composição deste quadro dá às atividades razão de ser e indica outras informações para a executabilidade de planos de melhoria.

### 2.2.2 Ferramentas no modelo Anglo-Neozelandês

Como sói acontecer nos gerenciamentos baseados em reengenharia o foco está centrado em indicadores desempenho, com forte reflexo nos da área financeira, ao mesmo tempo em que as ações se voltam para o atendimento às necessidades dos acionistas.

Isto se observa no modelo inglês que propõe indicadores de desempenho vinculados à produtividade objetiva dos servidores, ao índice de rotatividade de pessoal e outros instrumentos de medição associados ao controle de despesas e cumprimento orçamentário. Em tais modelos também são usuais análises sobre valor adicional agregado.

Os métodos, divorciados do envolvimento dos servidores, não tem como prioridade medir o desenvolvimento do capital humano, até porque os interesses mais imediatos têm dificuldades de se conjugar com os tempos usualmente despendidos nas atividades de mudança atitudinal.

Considerando que a avaliação deste modelo obedece a quatro graus, cada um obedecendo a fatores particulares.

O primeiro grau de análise verifica a avaliação individual e considera o alcance de metas valendo-se de instrumentos quantitativos associados ao desempenho apresentado pelo avaliado. Vale ressaltar que neste modelo não existe a estabilidade e o não alcance dos valores pode resultar em desligamento funcional do executor.

No segundo grau de avaliação as equipes são comparadas para verificar o desempenho do grupo diante dos valores alcançados por equipes análogas. Instrumentos de *benchmarking* são evocados para a promoção de avaliações.

A avaliação de um específico programa é o terceiro nível de avaliação e analisa o número de atendidos diante dos valores necessários à prestação do serviço. Análises quantitativas envolvendo desembolso e número de atendimentos conduzem à construção de índices médios para prestação de serviço.

O nível mais alto de avaliação analisa a agência, para verificar o cumprimento de sua missão como um todo avaliando não mais um único serviço prestado, mas o conjunto de produtos oferecidos à sociedade, utilizando análises de multicritérios.

### **2.2.3 Ferramentas no modelo brasileiro**

Pelo fato do Brasil ter optado por sugerir o uso da gestão baseada em Critérios de Excelência, o modelo brasileiro não é prescritivo, ou seja, não estabelece quais os instrumentos devem ser utilizados, conforme expresso na documentação referencial do GesPública, ao afirmar que:

Os requisitos de cada Critério de Avaliação não são prescritivos em termos de métodos, técnicas e ferramentas. Cabe a cada organização definir em seu plano de melhoria da gestão, o que fazer para responder às oportunidades de melhorias identificadas durante a avaliação (BRASIL, 2007c, p. 37).

O princípio da não-prescrição, não se circunscreve apenas ao programa brasileiro de gestão pública, mas é valor ínsito na aplicação de critérios de excelência, observando-se pensamento assemelhado no modelo aplicado junto à iniciativa privada, sob coordenação da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) (FNQ, 2006).

Apesar disso, o modelo brasileiro desenvolveu duas ferramentas específicas que, de certo modo, colidem com a filosofia do método ao propor o IPPS e o modelo para simplificação de processos.

Considerando a abrangência dos Critérios de Excelência, a adoção deste modelo preconiza a necessidade de indicadores de desempenho na área de atendimento ao cidadão, como nas condições oferecidas ao corpo de servidores, estimula os controles financeiros do órgão e favorece o acompanhamento do desenvolvimento e retenção do capital humano na organização.

Como progresso desta idéia já se observa diversas iniciativas no ambiente público onde a liberação de verbas está condicionada ao alcance de determinados padrões estabelecidos utilizando-se de indicadores de desempenho, tais como: índice de desenvolvimento humano (IDH), que considera a longevidade, a distribuição de renda e a escolaridade de uma população; ou o índice de desenvolvimento infantil (IDI), que pondera a escolaridade dos pais, a taxa de vacinação e o oferecimento de vaga em escola.

### **2.3 GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO AMBIENTE PÚBLICO**

A análise dos diversos instrumentos utilizados pelos modelos de gestão apreciados permite considerar que, independente da corrente ideológica à qual pertençam, essas filosofias gerenciais apresentam a preocupação em gerir informações, em valorizar indicadores de desempenho, em estabelecer métodos gerenciais a partir de números, retirando a subjetividade decorrente de uma apreciação meramente qualitativa da realidade. Deste modo, estes modelos convergem para aquilo que a literatura convencionou chamar de: **Gestão da Informação**.

Iniciativas crescentes nessa direção apontam para um modelo novo de gestão da coisa pública onde os técnicos de desempenho ocupam cada vez mais espaço no processo de gestão tornando a adoção de indicadores de desempenho e a gestão pelo alcance de resultados uma prática cada vez mais comum. Tal fato conduz à realidade em que os administradores públicos tendem a ser não apenas políticos, mas gestores públicos.

### 3 MINISTÉRIO PÚBLICO E CONTROLE SOCIAL

Até a Constituição de 1967 o Ministério Público pertencia ao Poder Executivo e suas funções estavam adstritas a aspectos puramente jurisdicionais, restringindo a ação dos Promotores e Procuradores de Justiça a exercer basicamente o papel de acusadores no processo penal, não havendo qualquer deliberação federal no estabelecimento das funções do órgão, deixando a cargo de legislação estadual a competência de balizar as suas atribuições, conforme expresso no capítulo constitucional referente ao Ministério Público, apresentado a seguir:

Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais.

Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual.

Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual. [grifo nosso]

Parágrafo único. Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior. (BRASIL, 2007d)

Observa-se que não há uma preocupação em definir a função do órgão e em diversos outros artigos constitucionais o Ministério Público é citado, como integrante de comissões de controle orçamentário, de tribunais de recursos e de um quinto dos componentes do colégio de desembargadores, mas em nenhum deles há preocupações com a funcionalidade do órgão.

Já a Constituição de 1988 alterou profundamente a visão de Estado, inaugurando uma sociedade voltada para o atendimento às necessidades do cidadão e estabeleceu direitos não concedidos antes, ao considerar que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2005)

Além de estabelecer tais condições como direito, ainda estabeleceu: “Art. 5º XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”. Esta alteração no ordenamento jurídico trouxe conseqüências para a estruturação do Estado exigindo mudanças nos instrumentos de controle para o cumprimento constitucional.

A instituição que deveria ser responsabilizada por esta missão não poderia estar afeita a nenhum dos poderes especificamente pela determinação contida no próprio texto constitucional, quando afirma que: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 2005). Pelo fato dos poderes serem independentes, esta a função deveria ser exercida por um órgão que tivesse trânsito entre todos e não estivesse vinculado a nenhum deles. Assim o órgão designado para esta missão foi o Ministério Público, conforme exarado no texto a seguir:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; [...] [grifo nosso] (BRASIL, 2005)

Com este dispositivo, foi distendida a missão do Órgão conferindo-lhe a condição de garantidor de direitos coletivos e de fiscal do cumprimento da Lei. Esta atribuição, que não foi concedida a nenhum outro órgão, designou-o como o fiscalizador do Poder Público e o guardião da cidadania e o consolidou não mais como um representante do Estado, mas como representante da sociedade e o constituiu órgão independente (BRASIL, 2005, art. 127).

Desse modo, o Ministério Público passou a ser o autor da ação penal e, ao mesmo tempo, ter a responsabilidade de: a) garantir os direitos da criança e do adolescente; b) defender o meio ambiente; c) garantir o cumprimento da Lei de Execução Penal nas unidades prisionais; d) combater a improbidade administrativa e a corrupção; e) garantir a saúde como direito de todos; f) defender os direitos dos idosos; g) pugnar pelos direitos dos portadores de necessidades especiais; h) lutar contra o trabalho infantil; i) garantir a todos o acesso à educação; j) promover as condições de urbanismo para vida com qualidade nas cidades; k) fiscalizar o cumprimento da legalidade e da qualidade de vida nos projetos sociais, como as Usinas Hidrelétricas do Rio Madeira.

As responsabilidades conferidas ao Ministério Público com a Constituição de 1988 se viram ratificadas a partir da revisão constitucional resultante da Emenda

Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que alterou o texto constitucional ao inserir mais um princípio para a administração pública, alterando o texto para o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [grifo nosso] (BRASIL, 2005)

Ao incluir o Princípio da Eficiência a exigir satisfação e celeridade nos processos, houve um reforço da necessidade de controle do Poder Público e o Ministério Público se viu estimulado a encontrar formas de melhor atuar com vistas ao cumprimento da missão de fiscal da Lei.

### **3.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

A Lei Complementar 41, de 22 de dezembro de 1981 (BRASIL, 2007f), que criou o Estado de Rondônia, também instituiu a implantação do Ministério Público do Estado de Rondônia conforme texto abaixo:

Art. 27 - O Ministério Público será organizado na forma da legislação estadual e terá por Chefe o Procurador-Geral, nomeado, em comissão, pelo Governador, até 60 (sessenta) dias desta Lei, dentre os cidadãos maiores de 35 (trinta e cinco) anos, de notório saber jurídico e reputação ilibada da (BRASIL, 2007f).

Implantou-se o órgão sob a vigência do texto constitucional de 1967 não lhe conferindo as atribuições hoje preconizadas na atual Carta Magna. Desse modo a instituição se organizou de modo a prover as necessidades do andamento das demandas judiciais do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Quando a nova Constituição alcançou o MP-RO este iniciou um processo de adequação à nova realidade promovendo alterações na estrutura organizacional que facilitassem o cumprimento das novas atribuições conforme a seguir.

#### **3.1.1 Adequação organizacional ante a nova Constituição**

Para acompanhar a capilarização apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, o MP-RO, desde sua criação, vem acompanhando a implantação de novas Comarcas com a instalação concomitante de Promotorias. Esta iniciativa fez com que hoje a instituição esteja presente em 22 dos 52 municípios de Rondônia, em três entrâncias diferentes, atendendo diretamente 76%



da população do Estado (BRASIL, 2007e). A primeira, caracterizada pela presença de um único promotor e um corpo de servidores para o atendimento às necessidades da Promotoria; a segunda, contando com um número de 2 a 6 promotores distribuídos em várias Promotorias e; a terceira com vários promotores com atividades especializadas entre as diversas áreas de atuação.

Além das Promotorias, também foram implantadas as Procuradorias em paridade com o número de desembargadores no Tribunal de Justiça. Atualmente o MP-RO conta com 90 Promotores de Justiça e 17 Procuradores de Justiça, os primeiros distribuídos nas várias Promotorias apresentadas na figura 3.1 e todos os Procuradores lotados em Porto Velho.

<b>1ª Entrância</b>		
» Alvorada D'Oeste	» Espigão D'Oeste	» Santa Luzia D'Oeste
» Alta Floresta D'Oeste	» Machadinho D'Oeste	» Buritis
» Cerejeiras	» Nova Brasilândia	» São Miguel do Guaporé
» Costa Marques	» Presidente Médici	
<b>2ª Entrância</b>		
» Ariquemes	» Guajará-Mirim	» Pimenta Bueno
» Cacoal	» Jaru	» Rolim de Moura
» Colorado do Oeste	» Ouro Preto do Oeste	» Vilhena
<b>3ª Entrância</b>		
» Porto Velho		
» Ji-Paraná		

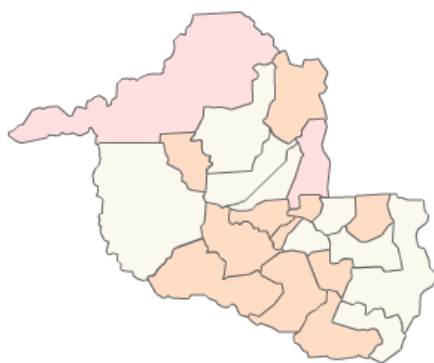


Figura 3.1 – Mapa das Promotorias em Rondônia

Fonte : RONDÔNIA, 2007

Em face das diversas atribuições que foram conferidas aos Ministérios Públicos Estaduais, percebeu-se a necessidade de oferecer um suporte às Promotorias, principalmente às de primeira entrância pelo fato de contarem com um único promotor na Comarca para atender as diversas especialidades.

Por esta razão, e para conferir maior precisão nas manifestações, os Ministérios Públicos Estaduais criaram em sua estrutura núcleos de referência especializados de modo a facilitar as ações a serem empreendidas em cada uma

das áreas de atuação do MP, e cada um destes núcleos foi designado como: CAO – Centro de Apoio Operacional.

No caso específico do Ministério Público do Estado de Rondônia, foram criados cinco CAOs, conforme quadro 3.1.

CAO	Descrição do Órgão
CAO-INF	Centro de apoio operacional da infância e juventude e da defesa dos usuários dos serviços de educação
CAO-MA	Centro de apoio operacional do meio ambiente, habitação, urbanismo, patrimônio histórico, cultural e artístico
CAO-PPA	Centro de apoio operacional de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa inclusive fiscalização das fundações, entidades de interesse social e controle de evasão fiscal
CAO-CRI	Centro de apoio operacional criminal, fiscalização dos presídios e de controle externo da atividade policial
CAO-CIV	Centro de apoio operacional cível, da defesa dos direitos humanos, da cidadania, do consumidor e dos usuários dos serviços de saúde

Quadro 3.1 – Conjunto dos CAOs do Ministério Público do Estado de Rondônia

Fonte: RONDÔNIA, 2007

Esses CAOs atuam divulgando iniciativas de uma específica Promotoria para aplicação nas demais, doutras vezes elaboram peças que são distribuídas às Promotorias como sugestão de aplicação nas demandas sociais; divulgam experiências exitosas de outros Estados e prestam suporte no aprofundamento jurídico nas excepcionalidades de sua área de atuação.

É exatamente por meio desses órgãos que o Ministério Público do Estado de Rondônia atua nas atividades extrajudiciais, ou seja, no atendimento à missão de garantidor de direitos. Assim, os CAOs agem proativamente identificando pontos de prioridade para a ação dos Promotores, podendo exercer uma ação unificada, quando considera que esta seja interessante.

### 3.2 CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS

Para apoiar a ação fiscalizadora dos Ministérios Públicos a Constituição vigente deu maior ênfase ao controle social, fortalecendo a figura dos conselhos comunitários de âmbitos municipais e estaduais.

Essas entidades têm a responsabilidade de fiscalizar o Poder Público e são de grande valia no acompanhamento das ações exercidas em favor da comunidade, entretanto a prática tem demonstrado que a eleição de seus integrantes nem sempre tem a divulgação adequada e o próprio local e horário das reuniões não são amplamente divulgados à população, dificultando a representatividade desejada.

O município de Porto Velho, a título de exemplo, dispõe de 23 Conselhos, conforme dispositivo da Lei Orgânica Municipal (PORTO VELHO, 2007), havendo inclusive um Conselho Municipal de Controle Social:

**Art. 233** - Ficam criados os Conselhos abaixo, cujos objetivos, formação e atribuições serão definidos em Lei:

- I - Conselho Superior do Município;
- II - Conselho Municipal de Defesa do Consumidor;
- III - Conselho Municipal de Pesca;
- IV - Conselho Municipal de Educação;
- V - Conselho Municipal de Saúde;
- VI - Conselho Municipal Tarifário;
- VII - Conselho Municipal de Política Rural;
- VIII - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher;
- IX - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- X - Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial.
- XI - Conselho Municipal do Idoso;
- XII - Conselho Municipal de Esportes;
- XIII - Conselho Municipal de Turismo.
- XIV - Conselho Municipal de Cultura.
- XV - Conselho Municipal da Agricultura.
- XVI - Conselho Municipal da Cidadania Negra.
- XVII – Conselho Municipal de Alimentação Escolar.
- XVIII – Conselho Municipal de Transportes Urbanos.
- XIX – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.
- XX – Conselho de Preservação e Defesa do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Porto Velho.
- XXI – Conselho Municipal de Entorpecentes.
- XXII – Conselho Municipal de Controle Social. [grifo nosso]
- XXIII – Conselho Municipal de Segurança.

### 3.3 O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em virtude da multiplicidade das ações empreendidas pelos Ministérios Públicos em suas várias expressões, foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público (CNPJ), com o objetivo de fiscalizar a ação dos Ministérios Públicos estaduais e federais, unificando procedimentos, fiscalizando as atividades e zelando pela sua autonomia funcional.

O Conselho Nacional do Ministério Público foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, com atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. O CNMP foi instalado em junho de 2005, tem sede em Brasília e funciona atualmente no edifício da Procuradoria-Geral da República.

No interesse de conferir maior idoneidade a essa instituição o CNPJ foi instituído baseando-se princípios exarados abaixo:

O CNMP é composto por quatorze membros, incluindo-se o Procurador-Geral da República, que o preside, quatro membros do Ministério Público da União, três membros do Ministério Público dos Estados, dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (BRASIL, 2007).

Desse modo, é esta a instituição que hoje regula ação dos Ministérios Públicos, atua como uma Ouvidoria Geral dos MPs e estabelece recomendações a serem observadas pelos representantes legais dos MPs, de modo a favorecer a eficiência e a transparência desses órgãos.

## **4 PLANO GERAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

### **4.1 ORIGEM DA PROPOSTA PARA ELABORAÇÃO DO PGA**

Logo após a sua criação, o CNMP, observando a ênfase jurisdicional dos Ministérios Públicos nas Unidades Federativas, identificou a carência de atividades deliberadamente voltadas para a garantia dos direitos, e sugeriu que todos os MP elaborassem um plano norteador da atuação do órgão, ao qual designou **Plano Geral de Atuação – PGA**, voltado para uma ação programada junto às atividades extrajudiciais, surgidas com o novo texto constitucional.

Tal deliberação ecoou dentro dos Ministérios Públicos Estaduais e Federais e vários deles elaboraram a programação de suas atividades valendo-se de diversas estratégias, o que permitiu alcançar resultados diferenciados, em função do nível de envolvimento na composição do Plano e do modelo de acompanhamento.

### **4.2 PONTOS DE MELHORIA PARA O PGA 2005-2006 EM RONDÔNIA**

O Ministério Público do Estado de Rondônia, a exemplo de órgãos correlatos de outras Unidades da Federação, também elaborou seu plano bienal.

Naquela oportunidade o CPJ – Colégio de Procuradores de Justiça – em reunião ordinária, indicou o grupo que seria o responsável pela composição do PGA para o biênio 2005-2006, designado como Grupo de Planejamento e Gestão, composto por 13 membros e um servidor.

A feitura do plano, então, foi coordenada por esse grupo, valendo-se de três reuniões, que envolveram os Promotores e os Procuradores: uma em Porto Velho, uma em Ji-Paraná e outra em Vilhena. Ao término desta fase, todas as sugestões coletadas junto aos membros presentes às reuniões foram reunidas e enriquecidas por sugestões dos demais membros ausentes, via e-mail, e consolidadas, compondo a versão final do Plano.

O resultado foi um conjunto de deliberações, comparáveis a um plano de intenções que aponta um norteamento filosófico para as ações da instituição sem apresentar detalhes significativos para a operacionalização do proposto, como a designação de responsáveis e prazos para as ações, resultando no apresentado no quadro 4.1 (RONDÔNIA, 2007b):

Área Estratégica	Nº de assertivas
Probidade Administrativa	1
Criminal	3
Meio Ambiente	3
Infância, juventude e educação	6
Cidadania	6
Saúde	1
Consumidor	2
Modernização Institucional-Administrativa	1

Quadro 4.1 – Número de projetos, por área, no PGA 2005-2006

Fonte: RONDÔNIA, 2007b

Analisando o modelo utilizado nesse ciclo de planejamento diante do que dispõe a literatura sobre esse assunto, com destaque para as considerações contidas no modelo de gestão por Critérios de Excelência – considerado como o estado da arte em gestão – é possível identificar os seguintes pontos de melhoria para o próximo ciclo:

- i. **Benchmarking:** não ficaram evidenciadas ações de intercâmbio com outras unidades federativas com o fito de identificar práticas referenciais que pudessem ser importadas para o PGA de Rondônia. Assim, criou-se uma ilha de idéias, sem correlação com outros Estados, em oposição à literatura que destaca a importância deste tipo de pesquisa para identificar o que outras instituições possam estar oferecendo de melhor (GARBER, 2001, p. 102), em consonância com a visão que considera essencial a:

definição das informações comparativas e respectivos critérios para selecionar fontes e coletar as informações, principais tipos de informações comparativas e seu uso para melhoria dos processos e do desempenho da organização e estabelecimento de metas ousadas (BRASIL, 2007g, p. 30).

- ii. **Diagnóstico Prévio:** Apesar da preocupação do CPJ em disciplinar o procedimento de elaboração do PGA, estabelecendo, inclusive, a possibilidade de realização de audiências públicas para levantamento de dados, este procedimento não foi utilizado. Assim, foram coletadas apenas sugestões entre os membros participantes das três reuniões realizadas e as possíveis contribuições dos membros ausentes a elas. Neste sentido, a literatura destaca a importância de se ouvir todos os *stakeholders* quando da elaboração de planos de melhoria (CAMPOS, 1999).
- iii. **Desdobramento do Plano:** não se observa a abertura de um grupo de ações cronogramadas para cada assertiva do Plano de modo a viabilizar sua

operacionalização, seja pela fixação de datas para possíveis ações, seja pela identificação dos pontos práticos a serem buscados para torná-lo executável, rompendo com o modelo de carta de intenções, como se apresenta. A FNQ considera como requisito à implementação de planos que “as estratégias sejam desdobradas em planos de ação, para o curto e longo prazos, que servem como referência para a tomada de decisões e para a aplicação de recursos na organização” (FNQ, 2003, p.18)

- iv. **Gestão por fatos e dados:** apesar de o Ministério Público do Estado de Rondônia possuir um banco de dados que o torna referência nacional na área, este ponto forte não foi considerado na elaboração do plano, de vez que não foram utilizados instrumentos de gestão da informação para a composição do PGA, considerado por Campos (1999) como fator essencial para a tomada de decisão.
- v. **Indicadores de desempenho:** não foram definidos balizadores do desempenho do órgão por meio do estabelecimento de um conjunto de indicadores de desempenho e o arbítrio de suas respectivas metas a serem alcançadas. A carência deste instrumento gerencial dificulta a gestão e a identificação dos pontos mais destacados para alterações no desempenho do órgão. A implantação de indicadores de desempenho é recomendada por Osborne e Gaebler (1992), por entender a essencialidade da conversão da realidade em padrões numéricos para uma avaliação mais objetiva do desempenho da gestão pública.
- vi. **Controle da Execução:** não foi designado um grupo para gerir a execução do plano e com isso não houve responsabilização pelo efetivo andamento ou não das propostas nele contidas. A falta de uma equipe gestora dificultou a produção de análises da execução que permitisse identificar o comprometimento de cada órgão com a execução. Isto resultou num distanciamento entre as atividades exercidas e o proposto, além da ausência de uma avaliação sistemática da execução, que pudesse auxiliar na tomada de decisão para uma ação do órgão alinhada aos interesses sociais e legais, consoante o pensamento de Chiavenato (2004, p. 263) quando afirma que “a avaliação do desempenho não é um fim em si mesmo, mas um instrumento, um meio, uma ferramenta para melhorar os resultados [...] da organização”

Desse modo, a análise do PGA do MP-RO, para o biênio 2005-2006, conduziu à busca de como as ferramentas de gestão da informação podem auxiliar as funções de Controladoria no Ministério Público?



## **5 PROPOSTA METODOLÓGICA E INSTRUMENTOS PARA UM CICLO DO PGA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.**

Baseando-se nas seis deficiências observadas no processo de elaboração e acompanhamento da execução do PGA, referente ao biênio 2005-2006, é possível constituir uma nova metodologia, composta de alguns instrumentos que poderiam ser utilizados no ciclo 2007-2008 de modo a reduzir os problemas identificados.

Como as deficiências citadas foram organizadas numa análise cronológica de necessidades, desde a concepção até a avaliação da execução, as ferramentas propostas seguiram a mesma ordenação, facilitando assim o processo de implantação de cada uma delas.

### **5.1 INSTRUMENTOS PARA *BENCHMARKING***

Considerando que os demais 26 Ministérios Públicos Estaduais também estão orientados a comporem seus particulares Planos Gerais de Atuação seria razoável realizar inicialmente um levantamento nas páginas eletrônicas desses órgãos, disponibilizadas na Internet, para identificar os Estados que podem servir de *benchmarking* para o início dos trabalhos.

Um quadro sinótico poderia ser constituído apresentando os principais produtos de cada página pesquisada, permitindo verificar as ferramentas utilizadas para uma comparação com o proposto pela atual literatura sobre gestão.

### **5.2 INSTRUMENTOS PARA DIAGNÓSTICO PRÉVIO**

A consulta aos Membros para a coleta de sugestões é um instrumento valioso pela possibilidade de compor um conjunto de ações alinhadas com a visão daqueles que já vem atuando e por isso seria conveniente que este procedimento não seja interrompido, mas vale destacar que outros segmentos sociais também deveriam ser ouvidos, tais como: o Poder Judiciário, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, escolas públicas, delegacias, advogados, imprensa, ONGs, igrejas e sindicatos, além da sociedade como um todo.

Sendo a sociedade o cliente final das ações empreendidas pelo MP, torna-se razoável ouvi-la para a composição de um plano voltado ao atendimento das necessidades dessa mesma comunidade.

Desse modo, uma ampla consulta popular e a instituições poderia ser levada a efeito no sentido de recolher sugestões e críticas para a ação do órgão, respeitando os diversos estratos sociais, a pirâmide etária, bem como as diferenças de gênero.

Um formulário poderia ser aplicado em um grupo de controle para verificar a validade das questões selecionadas e em seguida calcular-se-ia o *alpha* de Crombach para retirar as possíveis redundâncias das questões, otimizando o instrumento e permitindo uma leitura mais objetiva da realidade.

Neste contexto, seria interessante que a pesquisa permitisse uma avaliação das ações empreendidas pelo MP, de modo a identificar não apenas o grau de satisfação, mas também o grau de importância atribuído pela sociedade, às ações realizadas.

Este diagnóstico inicial exige uma consulta popular que poderia tanto ser feita por meio de um levantamento em uma amostra de toda a sociedade, como se valendo de um instrumento: – já mencionado no PGA 2005-2006, embora não utilizado – as audiências públicas. Ou ainda utilizando-se as duas ferramentas para um diagnóstico mais completo.

Com as audiências públicas seria possível recolher os reclamos diretamente da população e promover uma interação mais efetiva entre o Órgão e a sociedade.

### **5.3 INSTRUMENTOS PARA DESDOBRAMENTO DO PLANO**

O plano do ciclo anterior não foi desdobrado em ações operacionais que permitissem um acompanhamento das ações realizadas. Desse modo, faz-se necessário estabelecer uma forma de detalhar o previsto para cada área em ações mais práticas.

Dentro desta perspectiva poderia ser criado um sistema de três níveis de detalhamento. No nível mais elevado estariam as diretrizes, com enfoque filosófico, que seriam desdobradas em objetivos que estariam associados a indicadores de desempenho, que seriam desdobrados em ações operacionais com responsáveis e prazos para cumprimento nitidamente definidos.

A adoção deste princípio permitiria a composição de um plano alinhado com os interesses sociais e contendo aberturas de detalhamento identificadas com os

níveis mais altos de planejamento, constituindo assim a agenda mensal das equipes de trabalho.

Admitindo a realização de uma coleta, junto à sociedade, para identificar o que deve ser feito, seria necessário um instrumento que estabelecesse um critério de priorização de modo que o valor total das ações a ser executadas caiba no orçamento do Órgão. Neste sentido, ferramentas como a planilha GUT ou até programação linear poderiam ser utilizadas para priorizar.

#### **5.4 INSTRUMENTOS PARA GESTÃO POR FATOS E DADOS**

O Ministério Público do Estado de Rondônia possui um sistema de informações bastante eficiente no qual armazena dados sobre criminalidade que permitem o acompanhamento pormenorizado do andamento dos processos.

Em que pese este instrumento vital para a tomada de decisão, não há a cultura de gerenciamento dos dados, na forma da gestão do conhecimento que permita uma análise geográfica, etária ou criminológica dos delitos.

Para a adoção de políticas voltadas à segurança pública, seria conveniente a implementação de uma ferramenta de espacialização dos delitos, permitindo ver as áreas de maior e menor concentração de incidências, para deslocamento da ação policial e capacitação do corpo de servidores lotados nas regiões mais críticas.

Não existe um acompanhamento do tempo despendido nos inquéritos policiais fazendo com que estejam em andamento alguns que já se tornaram sem efeito, por estarem prescritos. Desse modo, destaca-se a necessidade de um acompanhamento gerencial permanente da informação que indique os inquéritos prioritários a serem tratados para que não se tornem sem efeito, favorecendo a impunidade.

#### **5.5 INSTRUMENTOS PARA INDICADORES DE DESEMPENHO**

A instituição não dispõe de uma árvore de indicadores que permita um gerenciamento situacional mais acurado. Assim, seria necessário criar o elenco de indicadores internos para aferir a eficiência do Órgão em cada processo principal, o que será facilitado pela riqueza do banco de dados já existente.

Da mesma forma, há a necessidade de se definir um conjunto de indicadores de desempenho sociais, referentes às demais instituições do Poder

Público para verificar a eficácia do plano no que tange à melhoria efetiva da qualidade de vida da população.

## **5.6 INSTRUMENTOS PARA ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO**

Para aferir o grau de execução das ações propostas, será necessário implementar um sistema de banco de dados multiusuário que facilitar o lançamento das ações que estivessem pendentes, executadas ou reaprazadas. Essa ferramenta seria gerenciada pelo núcleo central de coordenação de planejamento.

Várias outras ferramentas deverão ser implementadas nos CAOs para o acompanhamento de ações específicas que se irradiam na direção das diversas Comarcas. Assim será possível identificar quais estão no prazo e quais os municípios que não responderam às solicitações.

## 6 USO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO PGA 2007-2008 DO MP-RO

A partir das experiências coletadas no ciclo 2005-2006 de planejamento, o Ministério Público do Estado de Rondônia decidiu pela criação de um órgão formal para coordenar tais atividades e o designou como Coordenadoria de Planejamento e Gestão – COPLAN, conferindo-lhe autoridade para articular com os demais órgãos da Instituição para a composição e controle da execução do PGA.

Apoiado nas sugestões apresentadas anteriormente, a equipe definiu as seguintes fases para a elaboração do plano: a) diagnóstico; b) coleta de sugestões; c) priorização de atividades; d) desdobramento de atividades; e) divulgação à sociedade.

### 6.1 DIAGNÓSTICO PRELIMINAR PARA A COMPOSIÇÃO DO PGA

Baseando-se na necessidade de *benchmarking* para uma ação mais eficaz do MP-RO no novo ciclo de planejamento, iniciou-se o trabalho por uma análise do andamento do PGA nos demais Estados.

O diagnóstico foi tomado a partir da consulta às páginas eletrônicas de todos os MP, disponibilizadas na Internet. Para cada Unidade Federativa foram observados os seguintes fatores: população estadual, IDH, número de membros, estratégias utilizadas na composição do PGA, grau de envolvimento de membros, instrumentos para envolvimento da população, etapas para a elaboração e estágio atual da composição do plano, agrupados conforme apresentado na figura 6.1.

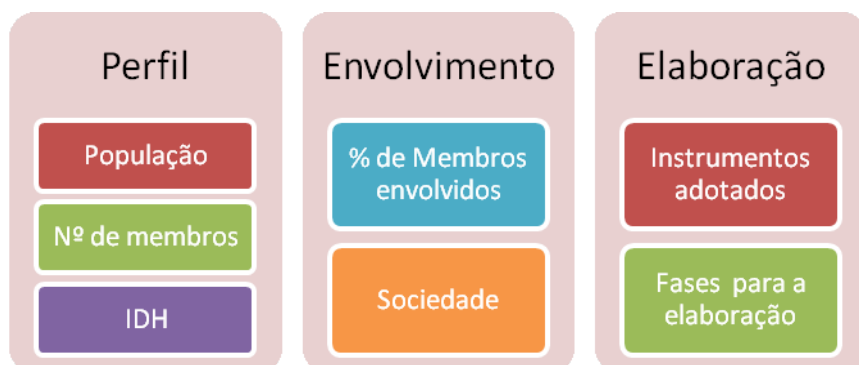


Figura 6.1 – Pesquisa preliminar sobre PGA em outros MPs

Desta leitura inicial da realidade foi possível observar que nem todas as Unidades Federativas publicaram ações referentes ao PGA. Havia Estados sem referências ao PGA em seus sites, outros comentavam o interesse da instituição em

fazê-lo enquanto outras destacam a importância desse instrumento gerencial para o órgão, permitindo a composição do quadro apresentado no quadro 6.1.

Situação do PGA nos Ministérios Públicos Estaduais		
Etapa	UF	Prática notável
PGA elaborado	GO	Uso de audiências públicas para compor o plano
	MT	Aproximou o PGA de um planejamento estratégico, estabelecendo: visão, missão, valores e outros instrumentos típicos, definindo indicadores e metas.
	MG	Planejamento descentralizado recolhendo reclamos em 10 regiões diferentes com a participação de 72% dos membros
	RS	Planejamento centralizado definindo 12 diretrizes e 37 objetivos descorrelatados das diretrizes
	SC	Instituição com tradição em planejamento possui um amplo conjunto de indicadores sociais que se tornou referência estadual. Criou um plano abrangente desdobrado em programas e projetos sociais, sugeridos por Membros.
PGA em vias de elaboração	CE	Plano de metas sem desdobramento
	ES	Quadro de metas, sem desdobramento
	SP	Plano elaborado, mas sem divulgação

Quadro 6.1 – Situação do PGA nos MPs Estaduais, em fevereiro de 2006

Fonte: Sites dos MPs na Internet

A partir de contato com os MPs identificados como possíveis *benchmarkings*, foram selecionadas as propostas melhor importáveis para a realidade local e composto o banco de melhores práticas para o início dos trabalhos de planejamento.

## 6.2 PESQUISA DE IMAGEM E SATISFAÇÃO

Sendo o cidadão o foco principal do Ministério Público, para que este possa exercer suas funções de garantidor de direitos, considerou-se a importância de que a composição do PGA em Rondônia considerasse os problemas vivenciados pela população, por meio de uma pesquisa social de imagem e satisfação com as ações do MP.

O público alvo foi dividido em dois grupos: cidadãos e instituições. Admitiu-se que 2/3 seriam cidadãos e 1/3 seriam instituições afeitas ao MP. Para isso foram concebidos dois formulários diferentes, um para cada grupo, conforme expostos nos Apêndices A e B.

### 6.2.1 População e Amostra.

A estimativa da população do Estado de Rondônia é de 1.534.594 habitantes (BRASIL, 2007e). Definiu-se, para a aplicação da pesquisa, um nível de confiança de 95% ( $Z = 1,96$ ) e a máxima variabilidade possível ( $p = q = 0,5$ ) por não existirem antecedentes no Estado sobre este tipo de pesquisa e porque não se aplicaria nenhum teste prévio. Admitiu-se uma margem de erro de 2,19% ( $\varepsilon =$

0,0219) (SMAILES; MCGRANE, 2000, p.175). A partir destas considerações, calculou-se o tamanho da amostra segundo a fórmula (SILVA, 1997, p. 135):

$$\text{Onde: } n = \frac{Z^2 p q N}{(N-1)E^2 + Z^2 p q}$$

n = tamanho da amostra,

Z = valor correspondente ao nível de significância  $\alpha$  na distribuição normal padrão.

p = variabilidade positiva,

q = variabilidade negativa,

N = tamanho da população,

E = precisão ou erro.

Fórmula 6.1 – Número de amostras para um erro específico em levantamentos

O tamanho da amostra correspondente para os dados acima citados é de 2000 indivíduos. Os avaliadores foram selecionados aleatoriamente considerando os estratos definidos pela proporcionalidade de cada localidade.

### 6.2.2 Medição da imagem e satisfação do MP na sociedade

O objetivo da pesquisa, junto à população em geral, foi identificar os principais problemas sociais enfrentados pela sociedade de Rondônia, na visão dos entrevistados; apontar a satisfação da sociedade com os serviços prestados e aferir o grau de nitidez na percepção quanto ao papel desempenhado pelo Ministério Público Estadual.

A fim de evitar que os participantes fossem de uma única realidade social, o que tornaria a amostra não-isenta, a quantidade de cidadãos-avaliadores foi rateada baseada na pirâmide social brasileira. Para simplificar a aplicação dos questionários foram definidas apenas 3 camadas sociais. Neste sentido, foram aplicadas as letras **A**, **B** e **C** para designar o avaliador. As letras que indicaram as classes sociais foram utilizadas obedecendo ao critério exposto no quadro 6.1.

Letra	Perfil do avaliador	Nº de avaliadores		
		1ª Entrância	2ª Entrância e Ji-Paraná	Porto Velho
A	Pessoas influentes na sociedade ou que possuam situação financeira bastante favorável	6	10	50
B	Pessoas de classe média e que não dependem das instituições públicas para saúde e educação	10	15	70
C	Pessoas de menor poder aquisitivo e que dependam das instituições públicas para saúde e educação	24	40	120
		<b>40</b>	<b>65</b>	<b>240</b>

Quadro 6.2 – Quantitativo de cidadãos-avaliadores por classe de localidade

Associado a este fator de distribuição os dados foram coletados em lugares diversos para não ocorrer uma concentração ideológica, desfavorecendo a legitimidade da pesquisa. Assim, os avaliadores foram abordados preferencialmente

em locais de concentração populacional como: rodoviárias, supermercados, filas de bancos, centros comerciais, faculdades, pontos de ônibus e escolas de nível médio.

### 6.2.3 Medição da imagem e satisfação com o MP em instituições afins

Pelo fato de muitos daqueles que hoje compõem a sociedade rondoniense não possuem uma visão mais exata sobre o papel do Ministério Público, no cenário social, também participaram desta avaliação as instituições afins às atividades do MP, localizadas nas 22 localidades já providas de Promotorias de Justiça.

Desse modo, organizações como escolas, igrejas, ONGs, representantes do poder legislativo, representantes do poder judiciário, conselhos tutelares, conselhos municipais, imprensa, associações ligadas à busca dos direitos da sociedade bem como advogados, e demais instituições que possuam relação com a atuação do MP foram convidadas a opinar.

Em virtude do perfil diferenciado apresentando por esta classe de avaliadores, o Formulário Pesquisa Institucional, apresentado no Apêndice B, apresenta questões que se revestem de um caráter mais técnico e têm por fim identificar as áreas consideradas mais importantes e as de maior e menor satisfação de atuação.

Como as instituições possuem visões diversas quanto à atuação do MP, faz-se necessário garantir a maior dispersão possível das amostras, evitando-se uma distorção em relação aos valores reais. Para garantir uma amostra estratificada, as instituições avaliadoras foram selecionadas a partir do critério do quadro 6.2, que se baseia no porte do Órgão e da população das cidades (BRASIL, 2007e):

Instituição	Nº de Avaliadoras		
	1ª Entrância	2ª Entrância e Ji-Paraná	Porto Velho
Escolas	3	5	15
Igrejas	3	4	15
Advogados	3	5	15
Emissoras de Rádio	1	2	5
Conselho Tutelar	1	1	2
Imprensa	1	2	5
Câmara Municipal	1	3	5

Instituição	Nº de Avaliadoras		
	1ª Entrância	2ª Entrância e Ji-Paraná	Porto Velho
ONGs	1	1	5
Conselho Municipal	1	1	1
Fórum	1	3	8
Sindicatos	1	2	7
Associações	1	2	7
Prefeituras	1	2	5
Delegacias	1	2	5

Quadro 6.3 – Quantitativo de Avaliadores Institucionais por tipo de localidade



#### 6.2.4 Quantitativos de formulários de pesquisa

Considerando o número de cidadãos e o número de instituições a serem pesquisadas, os formulários de avaliação foram aplicados em cada localidade atendendo ao seguinte os quantitativos expressos no quadro 6.3:

Item	Localidade	Entrância	Nº de cidadãos	Nº de instituições	Total
01	Alta Floresta	1ª	40	20	60
02	Alvorada do Oeste	1ª	40	20	60
03	Ariquemes	2ª	65	35	100
04	Buritis	1ª	40	20	60
05	Cacoal	2ª	65	35	100
06	Cerejeiras	1ª	40	20	60
07	Colorado do Oeste	2ª	65	35	100
08	Costa marques	1ª	40	20	60
09	Espigão do Oeste	1ª	40	20	60
10	Guajará Mirim	2ª	65	35	100
11	Jaru	2ª	65	35	100
12	Ji-Paraná	3ª	65	35	100
13	Machadinho	1ª	40	20	60
14	Nova Brasilândia	1ª	40	20	60
15	Ouro Preto do Oeste	2ª	65	35	100
16	Pimenta Bueno	2ª	65	35	100
17	Porto Velho	3ª	240	100	340
18	Presidente Médici	1ª	40	20	60
19	Rolim de Moura	2ª	65	35	100
20	Santa Luzia	1ª	40	20	60
21	São Miguel do Guaporé	1ª	40	20	60
22	Vilhena	2ª	65	35	100
			1330	670	2000

Quadro 6.4 – Número de formulários a serem aplicados por localidade

### **6.2.5 Capacitação dos agentes de avaliação**

A aplicação dos formulários, seja junto à população, seja junto às instituições, exigiu a capacitação de um grupo de pessoas chamadas de: agentes de avaliação. Estes agentes foram designados do próprio quadro do MP nas comarcas e habilitados para o exercício da função e garantia de uma integridade maior nos dados coletados, reduzindo o desembolso na aplicação da pesquisa. Para isso treinamentos de formação foram oferecidos nas localidades: Porto Velho, Ariquemes e Cacoal, reunindo os servidores das localidades mais próximas de cada uma destas opções.

### **6.2.6 Fundamentação do Formulário**

Fundamenta-se a adoção das questões constantes nos formulários em virtude dos seguintes critérios:

#### **6.2.6.1 Formulário Pesquisa Social**

No formulário Pesquisa Social as respostas foram analisadas por meio de 4 fatores de segmentação, quais sejam: sexo, faixa etária, grau de escolaridade e cidade, permitindo uma ação mais específica na solução dos problemas identificados.

As questões de número 1 a 3 investigam a imagem da instituição junto ao público-alvo, sem qualquer identificação que indique qual o promovedor da pesquisa, a fim de evitar a indução e facilitar aferir com mais exatidão a criticidade da sociedade quanto à atuação e papel do Ministério Público.

A questão 4 serve como elemento para verificar a consistência das perguntas anteriores, permitindo avaliar o grau de correlação entre o conhecimento sobre o MP e a visão de sociedade que o indivíduo possui.

A questão 5 analisa, utilizando uma escala de cinco opções obedecendo o critério de Likert, a satisfação com a facilidade de acesso, a competência do atendente e a solução do problema, confrontado com a satisfação geral, permitindo assim identificar o efeito-halo<sup>2</sup> produzido para a satisfação geral.

---

<sup>2</sup> Possibilidade de que a avaliação de um item possa interferir no julgamento sobre outros fatores, contaminando o resultado geral

A questão 6 visa identificar qual o meio de comunicação entendido pelo avaliador como sendo o mais eficaz para a relação do MP com a sociedade.

#### 6.2.6.2 Formulário Pesquisa Institucional

O formulário institucional tem como fatores de segmentação, a categoria da instituição avaliadora e a cidade. Por serem casas mais afeitas à função do MP pôde-se obter deste público uma identificação mais exata das áreas a serem priorizadas.

A primeira questão visa identificar as áreas tidas como as mais significativas em termos de grau de importância, enquanto as questões 2 e 3 buscam o grau de satisfação das áreas.

Este binômio satisfação-importância permitiu identificar a existência do efeito halo (GARBER, 2001, p. 99) produzido na satisfação geral. A partir desse fenômeno os resultados puderam ser apresentados no plano cartesiano Satisfação x Importância, conforme Garber (2001, p. 99).

A questão 4 serve de elemento de verificação de consistência do formulário utilizado, permitindo obter uma correlação entre a visão subjetiva do avaliador e a imagem que este tem do órgão avaliado de forma objetiva. O confronto entre essas duas realidades permitiu uma análise da credibilidade das respostas oferecidas na pesquisa.

A questão 5, semelhantemente ao Formulário Social, visa identificar o efeito halo do atendimento, a competência do atendente e a solução do problema, diante da satisfação geral, valendo-se também do critério de Likert com cinco opções distintas.

A questão 6 destina-se, tal como no caso anterior, à identificação do meio tido com o mais adequado para melhorar a comunicação do MP com a sociedade

#### 6.2.7 Resultados da pesquisa

A aplicação dos formulários de pesquisa, junto aos cidadãos e às instituições das várias Comarcas de Rondônia, ofereceu os seguintes resultados às questões formuladas, com o erro de 2,19%, para um intervalo de confiança de 95%.

A resposta à primeira questão, que busca identificar as principais questões sociais do Estado, está evidenciada na Figura 13. A análise dos resultados mostrou

que os problemas citados nas três primeiras colocações são os mesmos nas Promotorias das três entrâncias, sendo que nas Comarcas de terceira é muito mais enfática a preocupação dos entrevistados com o combate à corrupção, tornando-a o maior problema.

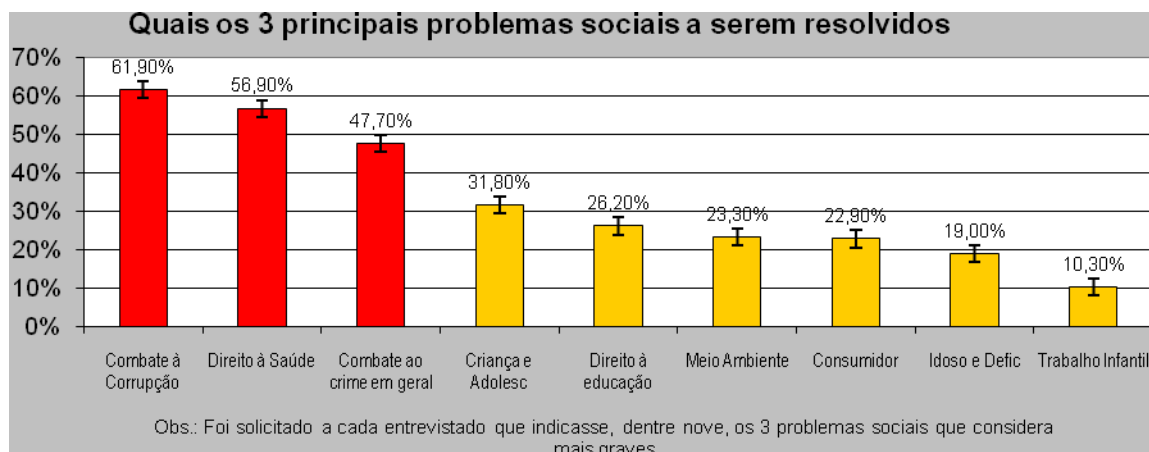


Figura 6.2 – Os 3 principais problemas sociais de Rondônia

A segmentação dos entrevistados de acordo com as dimensões: sexo, faixa etária, grau de escolaridade e classe social, apresentaram alterações diante da questão proposta e as singularidades mais significativas encontradas estão expressas na Figura 6.2.

Quadro resumo do pior problema por segmentação

	<b>Combate à corrupção</b>	<b>Garantia do Direito à Saúde</b>
Sexo	Homens	Mulheres
Faixa Etária	acima dos 45 anos	dos 25-35 anos
Escolaridade	Média e superior	Analfabetos e fundamental
Classe Social	A e B	C

Quadro 6.5 – Segmentação para a 1ª Questão

Para a análise da correlação entre o grau de satisfação e o grau de importância apresentado pelos consultados, em relação à atuação do MP-RO, considerou-se o volume de manifestações das instituições quanto à melhor e à pior área de atuação. Após a quantificação das manifestações foi composta uma escala de 1 a 5, correlata ao percentual assinalado.

Desse modo, o grau de satisfação (S) pode ser definido pela equação expressa na Fórmula 6.3.

$$S_i = 3 + \frac{2(n_i^+ - n_i^-)}{N}, \text{ onde:}$$

$n_i^+$  = citações positivas sobre a atuação na área

$n_i^-$  = citações negativas sobre a atuação na área

$N$  = total de instituições pesquisadas

Fórmula 6.2 – Fórmula para cálculo do grau de satisfação

O grau de importância (I) foi estabelecido a partir de uma escala baseada nas respostas obtidas na primeira questão formulada aos entrevistados.

Desse modo, foi possível compor a fórmula exposta na fórmula 6.4.

$$I_i = 1 + \frac{4n_i}{N}, \text{ onde:}$$

$n_i$  = indicações como problema grave, pelos entrevistados

$N$  = total de instituições pesquisadas

Fórmula 6.3 – Fórmula para cálculo do grau de importância

Assim, a análise entre o grau de satisfação e o grau de importância dos maiores problemas sociais de Rondônia, inspirado no modelo de Akao (1997) resultou no quadro apresentado na Figura 6.3.

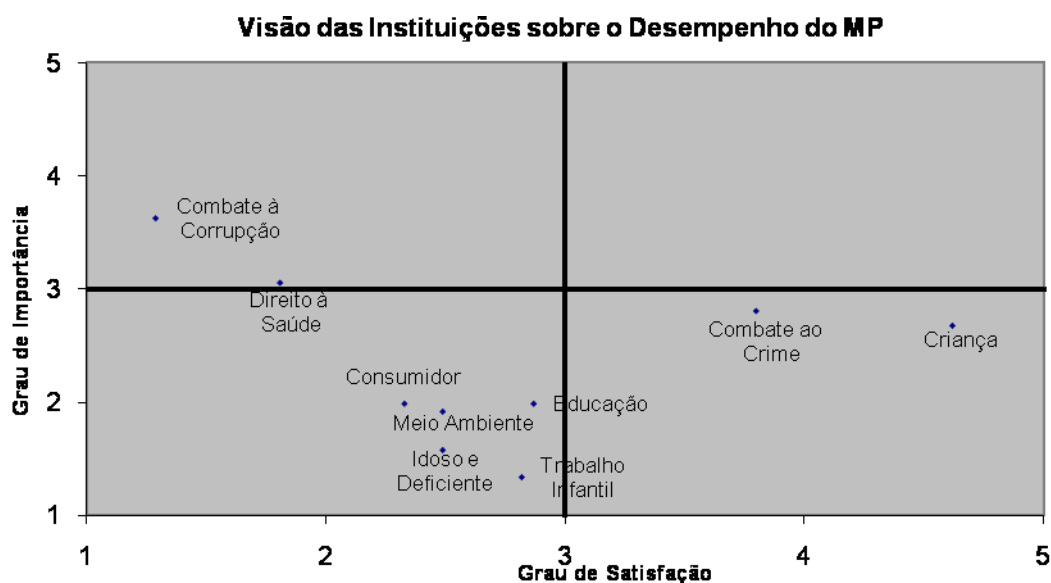


Figura 6.3 – Mapa Grau de Satisfação x Grau de Importância

A Figura 6.3, apresentando os níveis de satisfação e importância das Instituições com a atuação do MP, demonstra que:

- a. As ações empreendidas na Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente, além das relativas aos Direitos do Idoso e do Deficiente são tidas como insatisfatórias, mas sem grande gravidade de vez que

foram consideradas como questões de menor importância, apesar da insatisfação.

- b. As ações na busca de garantir o Direito à Educação e o Combate ao Trabalho Infantil são vistas como mais eficazes sem alcançar o nível de satisfação desejada, porém estes fatos também têm pouca relevância. Principalmente o Trabalho Infantil, que é visto como a ação de menor importância entre todas as opções disponíveis.
- c. As únicas áreas que são entendidas como tendo ações satisfatórias são a Defesa dos Direitos da Criança e o Combate ao Crime, entretanto não são apresentadas como sendo de grande importância. Curioso notar que o Combate ao Crime, que aparece como a 3ª área de maior importância na figura 6.2, não aparece aqui como sendo uma área de grande importância.
- d. Nenhuma área considerada importante tem ações satisfatórias.
- e. Segundo a visão das instituições, as únicas áreas que são verdadeiramente importantes são: Combate à Corrupção e Garantia do Direito à Saúde. Todas avaliadas com satisfação baixa, com destaque para o Combate à Corrupção tida como a área de maior importância e, ao mesmo tempo, de menor satisfação.

Quanto à pergunta referente ao local que o entrevistado considera como o mais acertado para denúncia de irregularidades, o resultado foi o apresentado na Figura 6.4.

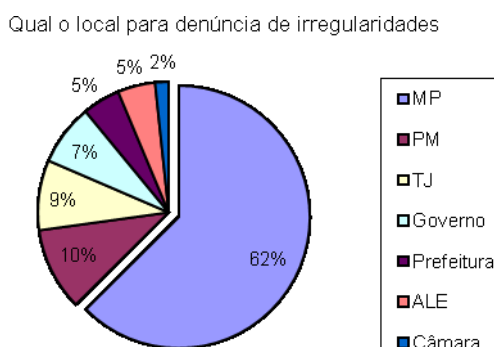


Figura 6.4 – Local para denúncia

O Ministério Público é a Instituição nitidamente mais lembrada para denúncia em todos os municípios.

Sem grandes alterações na segmentação por sexo, os homens apresentam um percentual ligeiramente maior, quanto à compreensão do papel do Ministério Público.

A percepção por faixa etária cresce progressivamente de 56% até 67% e apresenta uma queda brusca para 45%, a partir dos 55 anos. Acima dos 65 anos a percepção é de 35% e considera a Polícia Militar como o segundo local de denúncia, com 31%. O que se faz coerente em virtude do MP haver alterado suas funções a partir de 1988 e, portanto, os mais velhos apresentam maior dificuldade em perceber tais mudanças.

Para os analfabetos o MP é o escolhido por 31% enquanto o TJ responde por 24%. Nas demais escolaridades há um crescimento progressivo da percepção até o nível de 81%, para os que possuem nível superior. Demonstrando que o fator informação encontra forte correlação com o fenômeno observado.

Há uma queda sensível de percepção por segmentação social. 80% da classe mais favorecida vêem o MP como o local de denúncia, enquanto 74% da classe média têm essa visão e apenas 52% da classe mais popular apresentam a mesma percepção. Novamente destaca-se o aspecto do acesso a informação como relevante na percepção do papel do MP na sociedade.

O aspecto referente à imagem que o Ministério Público do Estado de Rondônia goza junto à sociedade foi avaliado na Questão 03 e está expresso na figura 6.5.

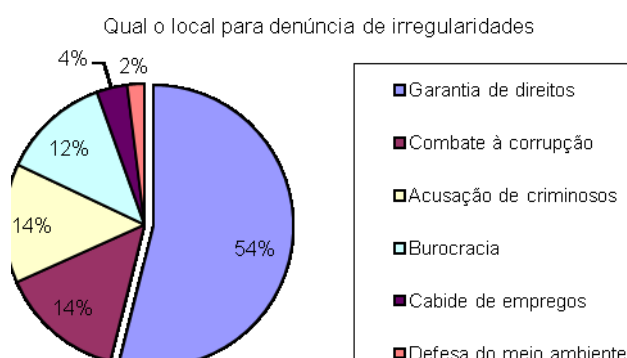


Figura 6.5 – Imagem do MP

Em todas as segmentações prevalece a percepção majoritária do MP como *Garantidor de Direitos*, com as seguintes variantes:

- a. Em todas as comarcas a visão prioritária diminui à medida que a cresce a entrância, ao mesmo tempo em que também se acentua o volume daqueles que têm do MP uma imagem ligada ao *Combate à Corrupção*. Localidades distantes da Rodovia BR-364 têm maior percepção do MP como *Garantidor de Direitos*.
- b. As faixas etárias mais baixas têm melhor percepção do MP como *Garantidor de Direitos*, e vêm em segunda opção *Burocracia* e *Combate à Corrupção*. Já as faixas mais altas têm menor percepção do MP como *Garantidor de Direitos* e a segunda opção é o *Combate à Corrupção*.
- c. Nas escolaridades mais baixas há uma pulverização de opções, mas a visão majoritária prepondera com 47%. À medida que a escolaridade se eleva esta percepção sobe progressivamente até 74% e a dispersão diminui concentrando-se na opção *Combate à Corrupção*.
- d. Apesar da manutenção da percepção majoritária em todas as classes sociais, são as classes mais baixas tem uma percepção menor e a 2ª opção se torna difusa entre *Burocracia* e *Combate à Corrupção*.

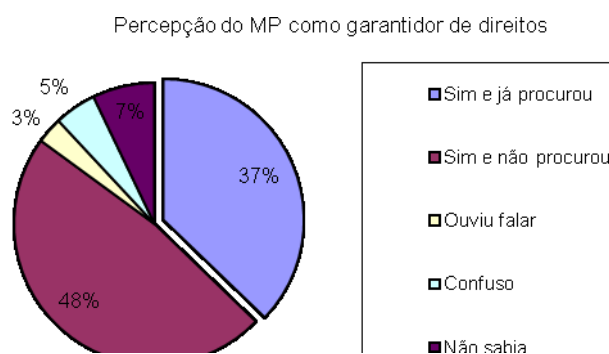


Figura 6.6 – Percepção do MP como garantidor de direitos

Analisando a questão referente à procura da população pelos serviços do MP por meio da figura 6.6, nota-se que a percepção da sociedade quanto à função do órgão como garantidor de direitos oscila na faixa de 85%, pela adição das duas primeiras parcelas, independentemente da Entrância. Este dado é coerente com a questão anterior onde a imagem do MP como *Burocracia* foi de 12% e como *Cabide Empregos* 4%. Como estas duas parcelas totalizam 16%, significa que restaram



84% para condição de *Garantidor dos Diversos Direitos*, o que está dentro da faixa de erro de 2,19%.

Nas localidades menores nota-se um maior papel social ao se evidenciar que 42% da população já procurou o MP, enquanto 12% a menos procura o órgão em Porto Velho e Ji-Paraná. Um trabalho de divulgação do MP precisa ser feito em Alvorada do Oeste, Ariquemes, Cerejeiras, Jaru, Pimenta Bueno, Presidente Médici e Santa Luzia, pelos altos índices de desconhecimento da missão do MP.

Entre os homens, 40% já procuraram o MP e entre as mulheres este percentual é de apenas 35%.

Na segmentação por idade, o perfil típico é o cidadão acima de 34 anos, sendo 46% o percentual deles que já procurou o MP. Os jovens de 18 a 24 anos são os que menos vêm à Casa.

A desinformação dos analfabetos é muito grande. Mesmo assim, estes e os que concluíram o ensino fundamental são as faixas de escolaridade que mais procuram o MP. Os de ensino médio têm menos grau de desinformação, mas demandam menos. Entre os entrevistados que possuem instrução superior 97% percebem com mais nitidez o papel do MP na sociedade, mas apresentam reduzido grau de demanda junto ao órgão.

Na classe social menos favorecida duas em cada nove pessoas desconhecem o papel do MP, o que reduz a sua possibilidade de ida ao órgão, quando apenas 37% deste grupo vêm ao órgão. Porém, por ser a mais numerosa se torna o maior usuário. Embora a classe A seja menos numerosa seus integrantes apresentam um maior percentual de contato com o MP (47%).

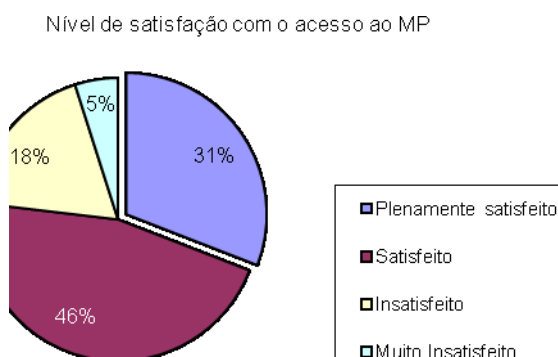


Figura 6.7 – Satisfação com o acesso ao MP

A figura 6.7 demonstra que de cada quatro pessoas que procuram o MP, uma é insatisfeita com o acesso aos serviços do órgão, resultando em uma nota

global 6,99. Em Ji-Paraná a nota geral obtida, entre cidadãos e instituições, com o acesso é 5,8 tornando-a a cidade de maior insatisfação com o acesso.

Destacam-se pela baixa satisfação junto às Instituições: Ji-Paraná (5,2) e Jaru (5,8).

Já os cidadãos criticaram o acesso a Ariquemes (5,8), Costa Marques (5,4), Presidente Médici (5,8) e Rolim de Moura (5,8). Neste mesmo contexto, Colorado do Oeste (8,3) e Alvorada do Oeste (9,0) seriam as localidades com melhor acesso.

Não há alteração na segmentação por sexo.

A satisfação cresce de 6,3 nas faixas etárias mais baixas até 8,0 na faixa de 45 a 55 anos. Após este segmento, a satisfação com acesso decai até alcançar 7,0 para a faixa acima dos 65 anos. Curiosamente esta última faixa é a que apresenta maior percentual de alta satisfação associado ao mais alto percentual de absoluta insatisfação.

Há pouca alteração nos resultados, em relação ao nível de escolaridade dos entrevistados.

A classe A está plenamente satisfeita com o acesso, as demais, nem tanto.

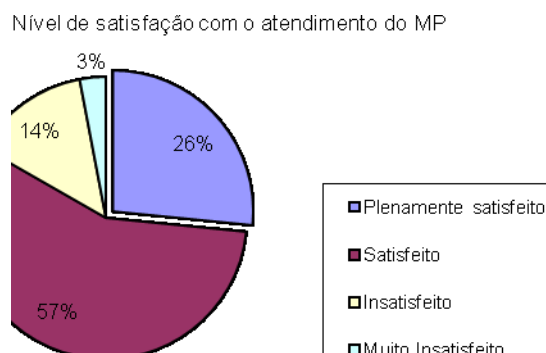


Figura 6.8 – Satisfação com o atendimento do MP

A análise quanto à satisfação com o atendimento dispensado pelos atendentes do MP, expressa na figura 6.8, indica que de cada seis pessoas que procuram o MP, uma é insatisfeita com o atendente do órgão, resultando em uma nota global 7,25.

Em Santa Luzia a nota geral obtida com o atendente é 6,2 tornando-a a cidade de maior insatisfação neste aspecto.

Destacam-se pela baixa satisfação junto às Instituições: Ji-Paraná (5,2) e Santa Luzia (5,8).

Já os cidadãos criticaram os atendentes de Ariquemes (5,8), Costa Marques (5,4), Presidente Médici (5,8) e Rolim de Moura (5,8).

Neste mesmo contexto Colorado do Oeste (8,3) e Alvorada do Oeste (9,0) seriam as localidades com melhor atendente.

A satisfação oscila entre de 6,9 nas faixas etárias mais baixas até 7,7 na faixa de 55-64 anos. Após este segmento, a satisfação com o atendimento cai para 7,1. Os jovens são os menos satisfeitos.

Há pouca alteração dos resultados em relação ao grau de escolaridade dos entrevistados.

Em termos sociais, a classe A apresenta-se plenamente satisfeita com o atendente. As demais classes indicam um menor nível de satisfação com o atendimento dispensado.

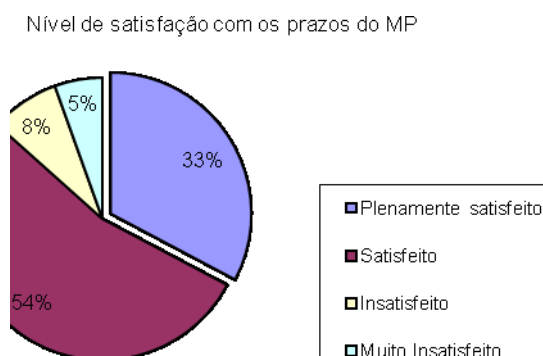


Figura 6.9 – Satisfação com os prazos do MP

A figura 6.9 indica que de cada sete pessoas que procuram o MP, uma é insatisfeita com o prazo do órgão, resultando em uma nota global 7,5. Em Costa Marques a nota geral obtida com o prazo é 6,2, tornando-a a cidade de maior insatisfação neste aspecto.

Destacam-se pela baixa satisfação junto às Instituições: Ji-Paraná (6,6) e Costa Marques (6,6).

Já os cidadãos criticaram os prazos de Costa Marques (6,0), Buritis (6,0), Guajará-Mirim (6,3), Rolim de Moura (6,6) e Vilhena (6,6). Neste mesmo contexto, Nova Brasilândia (8,6) e Santa Luzia (8,6) seriam as localidades com melhor prazo.

Os jovens reprovaram os prazos do MP. Não ocorrem mudanças significativas nas demais faixas etárias, que oscilam a satisfação entre 7,3 a 7,9.

Há pouca alteração com a escolaridade.

A classe A está plenamente satisfeita com os prazos, as demais, menos.

Foram analisados 3 fatores que podem contribuir para a satisfação ou insatisfação geral: acesso, atendimento e prazo. Para uma atuação mais eficaz se faz necessário identificar que fator apresenta maior influência sobre a satisfação geral para que as estratégias de melhoria adotadas resultem em avanços reais nos níveis de satisfação.

O grau de influência de cada um destes itens na satisfação geral é de mais de 80%. O que significa que o descontentamento em qualquer um deles reflete numa sensível queda da satisfação global, ao mesmo tempo em que uma avaliação positiva em um deles produz índices de gerais muito satisfatórios.

Apesar disso alguns segmentos pesquisados são mais sensíveis que outros a esses fatores.

Os analfabetos são os mais sensíveis ao acesso. Uma melhoria nas condições de acesso influenciaria fortemente a satisfação geral para esse grupo. Também se sentem mais influenciados pelo acesso os pesquisados na faixa dos 45 aos 64 anos.

Os mais influenciados pela qualidade do atendente são a 1ª e a 3ª entrância, os que se encontram na faixa de 25 a 34 anos, os que têm o grau de escolaridade médio ou superior incompleto, assim como os que não pertencem à classe C

O prazo é o fator mais decisivo dentre todos e ao mesmo tempo o de maior satisfação. Os mais sensíveis ao prazo são a 2ª e 3ª entrância, os jovens, os que se encontram na faixa dos 34 aos 55 anos e os idosos. Também têm sua satisfação mais influenciada pelo prazo os que têm escolaridade média ou superior e principalmente os que concluíram o ensino fundamental, assim como a classe A e a classe C

Apesar de todos serem importantes, uma análise combinada do grau de satisfação e do grau de influência indica que a área prioritária para uma ação de melhoria seria nas condições de acesso.

Melhor instrumento para comunicação com a sociedade

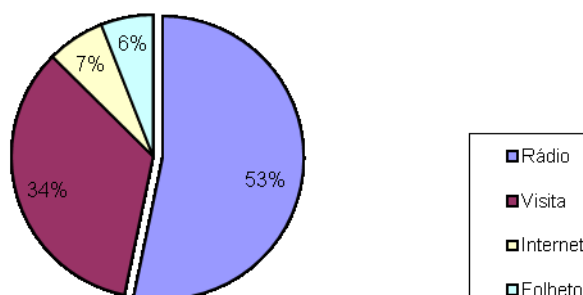


Figura 6.10 – Meios de comunicação do MP com a sociedade

O meio de acesso, analisado na figura 6.10 apresentado como o mais eficaz para comunicação do Ministério Público com a população foi o *Programa de Rádio*, com uma aceitabilidade de 53% em todo o universo pesquisado.

Os consultados nas localidades de Ariquemes, Ouro preto e Porto Velho preferem as *Visitas aos Bairros*. Todos os demais segmentos em todas as possíveis dimensões de análise preferem o *Programa de Rádio*.

### 6.3 MAPA DE INCIDÊNCIA CRIMINAL

Em virtude de a pesquisa haver revelado a criminalidade como um dos três principais problemas sociais do Estado e pelo fato de o Ministério Público ser o autor privativo da ação penal (BRASIL, 2005, art. 127) se fez necessária uma análise sobre o banco de dados da instituição. Tal banco de dados armazena os processos penais abertos em Rondônia e uma análise das informações nele contidas, na forma de gestão da informação, poderia identificar as áreas de maior incidência e os crimes com maior taxa de crescimento, em cada região.

Para retirar a influência da concentração populacional, na análise, foi feita uma ponderação *per capita* dos delitos ocorridos para uma interpretação criminológica dos fatos isenta do porte das comunidades observadas.

Visando oferecer uma imagem que representasse o fenômeno foi utilizado o mapa de Rondônia dividido em suas Comarcas e colorizado de acordo com o grau de incidência do delito. Este processo exigiu um tratamento estatístico dos valores para evitar que dados anômalos corrompessem a série de dados e produzisse alterações significativas na colorização, concentrando as regiões em poucas cores.

Para evitar esta ocorrência, considerou-se razoável a exclusão de 1 valor como anômalo para não distorção das cores a apresentar. Como o espaço amostral

é composto de 22 amostras e a expectância é 1 amostra anômala, a probabilidade residual será de 1 em 22, ou seja, 4,55%

Ao se considerar a distribuição em análise como obedecendo ao modelo de distribuição estatístico gaussiano, definido, segundo Clarke e Disney (1979), pela lei de formação da fórmula 6.5:

$$f(x) = \frac{1}{2\pi\sqrt{\sigma}} \int_{-x}^x e^{-\frac{(x-\mu)^2}{\sigma}}$$

Fórmula 6.4 – Distribuição estatística de Gauss

Quando se toma a região do intervalo  $[-2\sigma; -2\sigma]$  tem-se a retenção de aproximadamente 95,45%, chegando-se ao valor desejado. Por essa razão, o valor máximo para definição do fundo de escala de cores foi o valor de  $\mu + 2\sigma$ , onde  $\mu$  é a média e  $\sigma$  o desvio padrão apresentado pelos dados de cada Promotoria, no delito em foco.

A partir desta definição os valores anômalos foram excluídos naturalmente da distribuição e a escala dividida em 6 classes de igual tamanho, garantindo-se assim uma representação mais expressiva dos dados.

Os delitos existentes no Código Penal foram contabilizados a partir da utilização de recurso de programação em Visual Basic® no ambiente de planilha, conforme as instruções contidas em Carmona (2006).

A partir dos recursos de implementados no aplicativo, foi possível analisar a distribuição criminal de todos os delitos do Código Penal desde 2001, tal como apresenta a figura 6.11, representando o Homicídio em 2006.

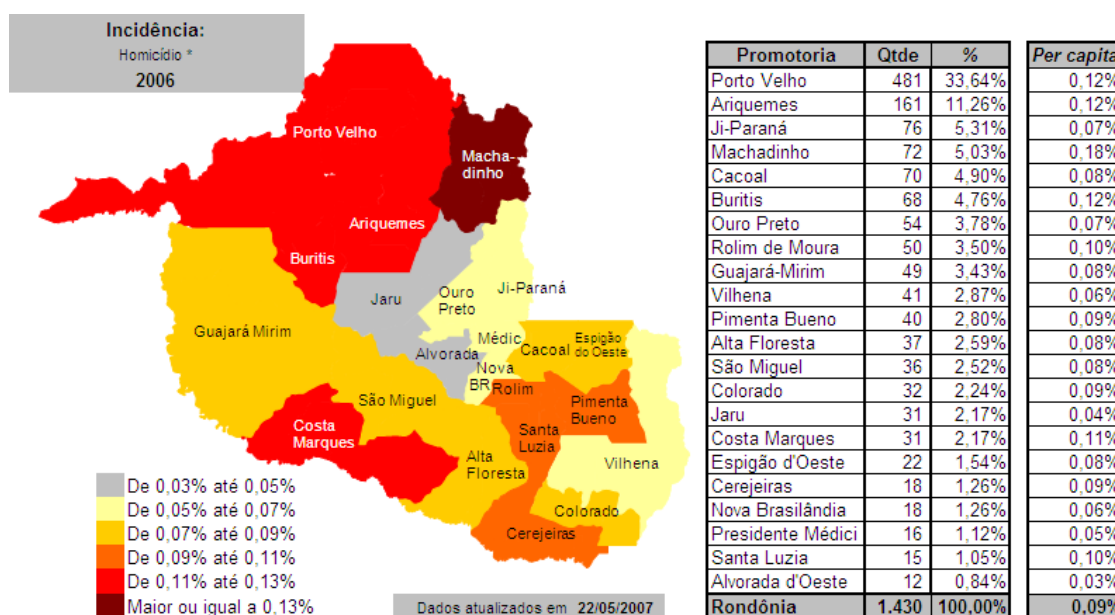


Figura 6.11 – Mapa de incidência de homicídios em Rondônia, em 2006

Na tabela da imagem acima se observa a presença do fator anômalo no índice de Machadinho. Em que pese o valor ser de 0,18%, este foi tido como anômalo e o fundo da escala foi fixado em 0,13%, permitindo uma visualização mais nítida do fenômeno nas demais Comarcas.

De posse deste instrumento de gestão da informação, diversas iniciativas puderam ser tomadas como a notificação às Polícias Civil e Militar com vistas à revisão na dotação de pessoal para atendimento às reais necessidades da população, bem como programas de capacitação voltados para as especificidades dos delitos cometidos em cada localidade.

Em seguida, os resultados foram divulgados à imprensa e atualmente encontram-se disponíveis no portal do Ministério Público do Estado de Rondônia, na área de interesse público, com atualização sistemática.

#### **6.4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Após a análise dos resultados colhidos durante a pesquisa de imagem e satisfação e os resultados identificados nos Mapas de Incidência Criminal, se fez necessário participar isso à sociedade em geral e ouvir, de maneira mais direta, a população que seria beneficiada com o Plano Geral de Atuação a ser composto.

Desse modo elaborou-se um cronograma de audiências públicas nas onze maiores localidades do Estado, por estarem nelas localizadas Comarcas de 2ª e 3ª entrância, com convite extensivo às localidades circunvizinhas. As localidades selecionadas foram: Ariquemes, Jaru, Ouro Preto, Ji-Paraná, Cacoal, Pimenta Bueno, Rolim de Moura, Colorado, Vilhena, Porto Velho e Guajará-Mirim, conforme mapa apresentado na figura 6.12.

Aspectos do público nas audiências também são apresentados na mesma figura.



Figura 6.12 – Mapa e evidências de realização das audiências públicas

Durante um período de 3 meses foram realizadas as reuniões com ampla divulgação, valendo-se dos meios de comunicação disponíveis, com ênfase para os citados como os mais eficazes em cada localidade.

Nessas oportunidades a comunidade foi convocada a debater os problemas locais e até mesmo encaminhar possíveis soluções para os problemas aventados, fazendo-se presente um público entre 30 a 140 pessoas.

Observou-se no experimento que as localidades menores contaram com uma participação mais significativa da sociedade, enquanto as localidades maiores, principalmente as localizadas às margens da Rodovia BR-364, apresentaram menor público.

Como instrumento instigador dos eventos apresentava-se os resultados coletados na pesquisa local e mapas criminais eram apresentados destacando a representatividade da localidade em diversos crimes distintos.

Em seguida temas de debate eram abertos para a livre manifestação dos presentes, as quais eram consignadas num quadro resumo que apresentava todas as idéias e problemas citados pelos presentes. Folhetos de manifestação por escritos eram distribuídos a todos os presentes para a participação dos que não quisessem fazer uso da palavra em público.

Um formulário de avaliação foi distribuído aos presentes para identificar a validade da iniciativa, seus pontos positivos e negativos, uma vez que ao término do clico do PGA ficou previsto o retorno às mesmas comunidades para prestar contas das ações impetradas junto ao Poder Público na busca de soluções para os problemas apresentados.



Ao final do período de realização das audiências, as manifestações coletadas foram analisadas e, após a exclusão das redundâncias internas, resultaram 952 reclamos, expressos por Comarca, na figura 6.13.

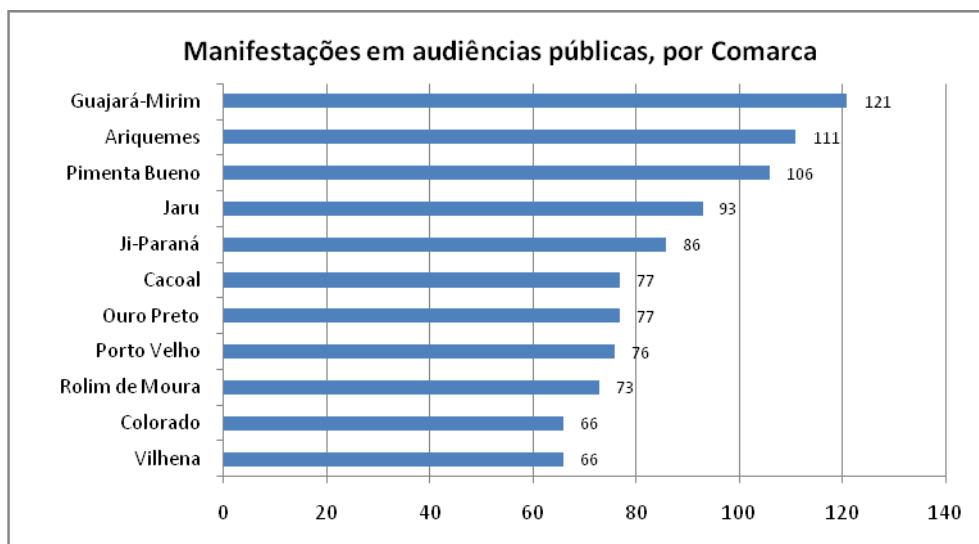


Figura 6.13 – Quantitativo de manifestações durante audiências públicas

## 6.5 PRIORIZAÇÃO DE RECLAMOS

De posse dos 952 reclamos recolhidos nas audiências públicas se fez necessário priorizá-las no intervalo de 2 anos de existência do PGA. Assim foi necessário conceber um instrumento que permitisse uma hierarquização das manifestações.

Inspirado no modelo da planilha GUT de Porter (apud PINHO, 2006) foi concebido um modelo análogo, mas que se vale de uma progressão geométrica dos fatores envolvidos.

Como o modelo clássico considera os fatores gravidade, urgência e tendência, foram incluídos outros fatores, em função das peculiaridades do MP, sendo resultantes os apresentados no quadro 6.5.

Fator	Definicao	Escala	
<b>Gravidade (G)</b>	Intensidade do problema na pesquisa	Crítica	5
		Alta	2
		Média	1
		Baixa	0
<b>Abrangência (A)</b>	Área geográfica afetada pelo problema	Estadual	9
		Regional	4
		Local	1
		Pontual	0
<b>Urgência (U)</b>	Prazo para a ação	Imediato	6
		I/2007	5
		II/2007	4
		I/2008	2
		II/2008	0

<b>Tendência (T)</b>	Previsão da realidade caso nenhuma ação seja tomada	Piora muito	4
		Piora	2
		Estabiliza	1
		Melhora	0
<b>Carga (C)</b>	Tempo que a ação exigirá do Promotor	4h/semana	4
		2h/semana	3
		4h/mês	1
		2h/mês	0
<b>Duração (D)</b>	Tempo previsto para a ação do MP na solução do problema	2 anos	5
		1 ano	4
		6 meses	3
		3 meses	2
<b>Valor (V)</b>	Previsão de valor a ser despendido na solução	1 mês	0

Quadro 6.6 – Fatores para priorização de reclamaos

Considerando fatores exponenciais na análise de prioridade, baseando-se nos pesos arbitrados para cada situação de cada fator, foi possível compor a formulação para priorização, expressa na figura 6.6:

$$P_i = \frac{2^{G.A.U.T.C.D}}{V}$$

Fórmula 6.5 – Fator de priorização absoluta de reclamo

Após o cálculo de prioridades foi realizada uma normalização de modo que a prioridade mais alta foi considerada 100 e os demais valores foram definidos por escala linear, para não retirar o fator geométrico da análise.

Um instrumento quantitativo baseado em planilha eletrônica, mas valendo-se de programação em macro na linguagem Visual Basic® (CARMONA, 2006) foi elaborado permitindo assim identificar os reclamaos prioritários.

## 6.6 DIRETRIZES E DESDOBRAMENTO EM OBJETIVOS

O agrupamento dos reclamaos por afinidade convergiu para os problemas sociais apresentados na primeira questão da pesquisa de imagem e satisfação, à exceção de um deles: o trabalho infantil, que não recebeu significativas manifestações. Porém, houve muitas manifestações sobre problemas que afetam várias áreas do MP, como o caso das obras impactantes, como o Complexo Hidrelétrico do Madeira, a construção dos Shoppings em Porto Velho e os problemas do trânsito.

Desse modo uma diretriz foi criada para tratar de tais problemas e das questões internas referentes à gestão de pessoas.

No interesse de se estruturar o PGA em consonância com os reclamaos da sociedade, foi adotado o modelo, apresentado na figura 6.14:

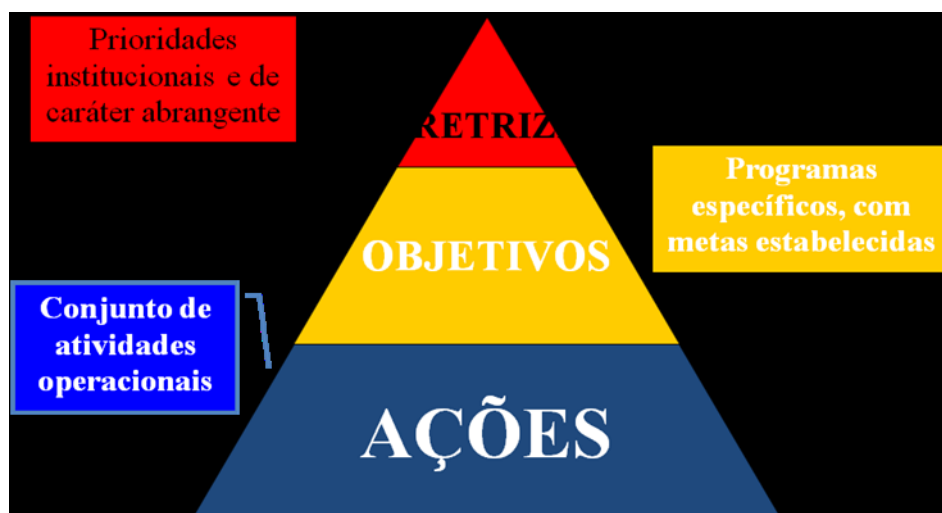


Figura 6.14 – Pirâmide de camadas para elaboração do PGA

Cada diretriz foi alinhada com um Centro de Apoio Operacional, a menos da última que coube à Procuradoria-Geral. Ao CAO-CIV coube 4, ao CAO-INF coube 2 e aos demais apenas uma.

Analisando o plano de mais alto foi possível perceber a existência de macro-estratégias ínsitas em todas as diretrizes, quais sejam:

- a) **Unificar a ação das Promotorias:** pelo estabelecimento de um plano único para todas as Comarcas, garantindo unidade de ações da instituição;
- b) **Fortalecer as redes de parceria:** por meio de reuniões e convênios com instituições do Poder Público que atuam em áreas afins às do MP, estimulando a funcionalidade de cada uma delas e evitando a criação de um Estado paralelo no Ministério Público;
- c) **Integrar o MP com a sociedade:** estimulando a participação social por meio do controle social nas instituições organizadas da sociedade civil;
- d) **Estimular os Conselhos Comunitários:** por meio de um controle mais efetivo sobre a funcionalidade de cada um deles, garantindo legitimidade e eficiência às ações por eles empreendidas, de modo a trazer efetiva contribuição à sociedade;
- e) **Valorizar o Plano Diretor dos Municípios:** valendo-se de um controle mais eficaz quanto ao cumprimento de suas deliberações, permitindo a melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2001).

Após esta etapa, os reclamos foram agrupados por diretriz oferecendo, na figura 6.15, o quantitativo, para cada uma delas:

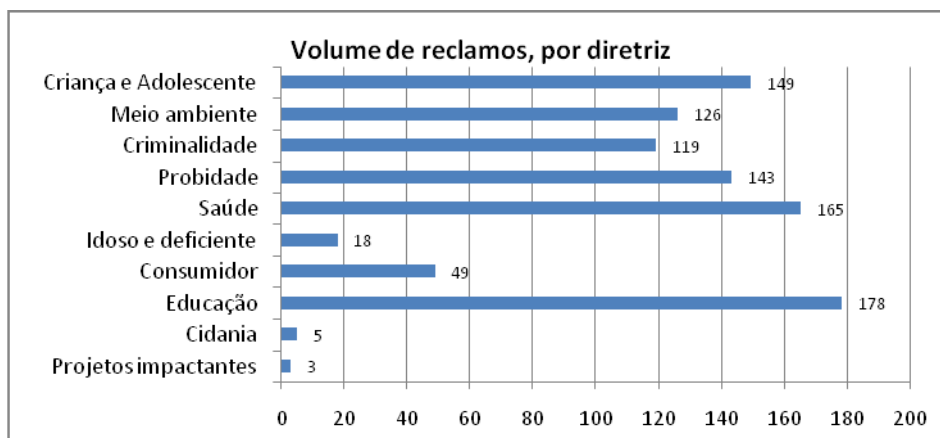


Figura 6.15 – Agrupamento de reclamações por diretriz

A leitura dos reclamações relativos a cada diretriz balizou a definição dos objetivos que deveriam ser buscados em cada uma delas, sem descuidar das premissas lançadas pelas macro-estratégias que deveriam estar consignadas em todas as diretrizes, na forma de objetivos.

Desse modo, identificando a similaridade dos reclamações, as diretrizes foram desdobradas em número diferenciado de objetivos conforme a figura 6.16:

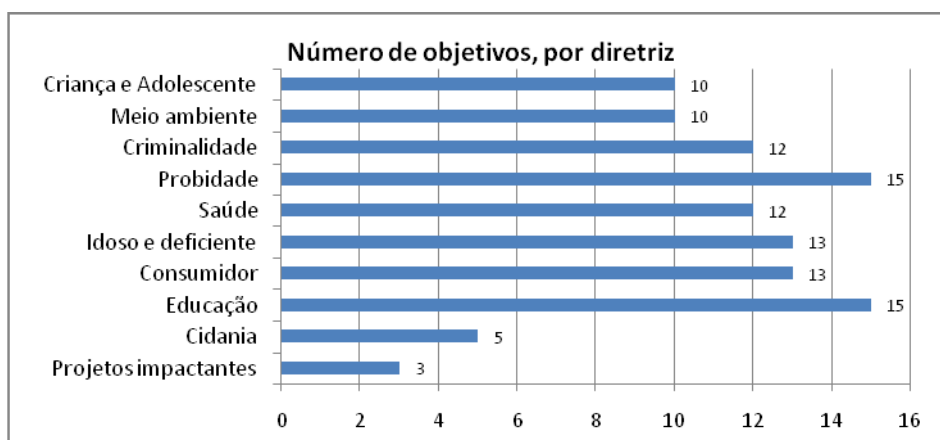


Figura 6.16 – Desdobramento das diretrizes, baseando-se nos reclamações

Os objetivos concebidos foram submetidos à aprovação pelo Colégio de Procuradores, pela necessária chancela desse órgão para a formalização de uma proposta de ação institucional dentro do Ministério Público do Estado de Rondônia.

O nível de abertura do plano já tornava-o adequado a sua divulgação, uma vez que dizia da intenção de **o que** fazer, mas não detalhava **quando** fazer nem **o como** fazer. O documento a ser distribuído indicava à sociedade em que áreas o Ministério Público do Estado de Rondônia iria atuar, sem evidenciar informações sensíveis que, se divulgadas, poderiam malograr as ações a serem empreendidas pelo aviso prévio àqueles que estivessem em conflito com a Lei.

Assim, após a aprovação, 800 cópias do Plano foram impressas pela gráfica do MP/RO. Esse material foi enviado aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, procuradores-gerais dos Ministérios Públicos de todos os demais Estados da Federação, do Ministério Público Federal, do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Trabalho. Cópias foram encaminhadas ao governador, aos senadores, aos deputados federais, aos deputados estaduais, a todos os desembargadores e juízes. O plano foi enviado a todas as prefeituras e câmaras municipais do Estado, a todas as secretarias municipais de Porto Velho e secretarias estaduais, a todos os vereadores de Porto Velho, aos comandos das polícias militar e civil, aos meios de comunicação e aos presidentes de associações de bairro que estiveram presentes às audiências públicas.

## **6.7 DESDOBRAMENTO DO PLANO EM AÇÕES**

Apesar da abertura das 10 diretrizes em 118 objetivos e sua publicidade a toda a sociedade o nível de operacionalidade alcançado não permitia ainda gerenciar sua execução. Até então havia sido alcançado um grau de detalhamento assemelhado ao apresentado no ciclo anterior do PGA.

Desse modo, após a divulgação, iniciou-se o processo interno de desdobramento do PGA em ações finais a serem executadas, designando, o que, quando e quem executaria cada passo para o alcance do objetivo. Isto produziu um plano composto de 750 ações que deveriam ecoar dentro da estrutura da instituição e ser executadas ora pelos órgãos da sede, ora pelos NUPOMs – Núcleo de Promotoria de Justiça. Quando as 750 ações inicialmente propostas foram designadas considerando cada uma dos Núcleos de Promotorias existentes, este número saltou para 6857 ações finais, alcançando todas as unidades administrativas do MP, já que a controle da execução exige a verificação de uma mesma ação em 22 regiões do Estado, independentemente.

O documento final contendo as ações a serem executadas tornou-se um documento interno, objeto de avaliação permanente pela equipe da Coordenadoria de Planejamento e Gestão que atua articulada com os CAOs acompanhando a execução ao mesmo tempo em que desenvolve instrumentos de controle para alcance de um maior grau de executabilidade do PGA e estabelece ações a serem empreendidas em casos de baixa eficiência.

A figura 34 apresenta a síntese desse processo de construção.

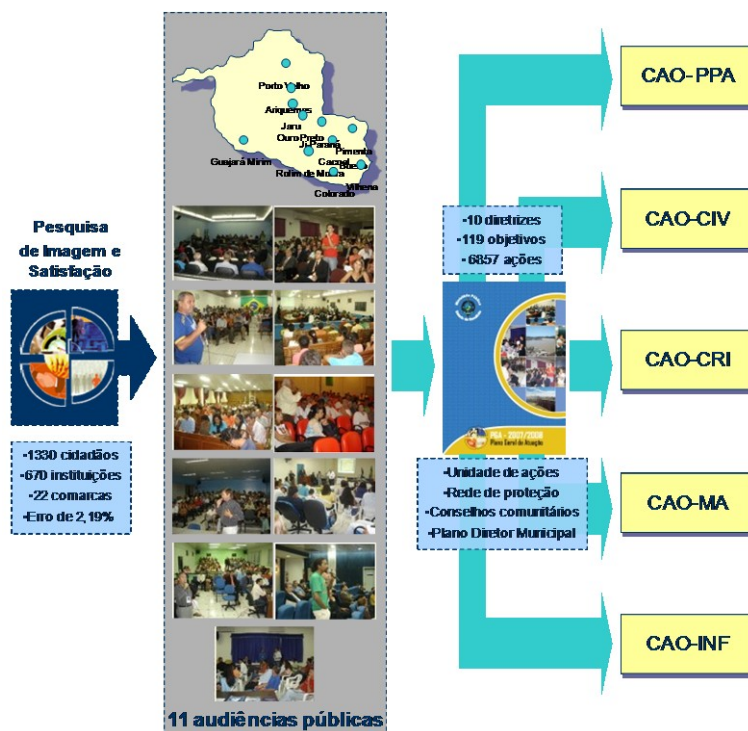


Figura 6.17 – Quadro sinótico para composição e execução do PGA

## 6.8 INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA EXECUÇÃO

Não seria suficiente conceber o plano e estabelecer os responsáveis por sua execução se não fosse acompanhado o cumprimento do estabelecido.

Isto exigiu o desenvolvimento de ferramentas que auxiliasse o controle da execução de forma ágil e confiável. Uma vez que ações corretivas a serem tomadas deveriam ocorrer no menor intervalo de tempo possível.

Em virtude do número de variáveis, freqüentemente manipulado, o uso de métodos quantitativos nestes contextos sugere a necessidade de utilização de recursos computacionais como forma de facilitar a obtenção dos resultados no tempo desejado, o que torna necessário a implementação de algoritmos associados a cada um dos modelos apresentados na literatura.

Assim, para acompanhar os índices de execução alguns instrumentos foram concedidos, permitindo o lançamento da execução pelos CAOs e emissão automática de relatórios a partir das informações prestadas pelos executores.

Um desses instrumentos para gestão da informação é apresentado na figura 6.18, desenvolvido em Microsoft Access® e enriquecido pelo uso de programação em Visual Basic®, permite a gestão da informação quanto à execução do PGA, com

a emissão de relatórios gráficos que indicam a o grau de cumprimento das ações em cada órgão.

**Ministério Público do Estado de Rondônia**  
 Coordenadoria de Planejamento e Gestão  
 CONTROLE DE EXECUÇÃO DO PLANO GERAL DE ATUAÇÃO 2007-2008

Versão 1.0  
27.12.2006

**Acompanhamento da Execução do Plano Geral de Atuação 2007-2008**

**Diretriz** 03 Promover ações voltadas para a prevenção de delitos e o combate ao crime organizado, garantindo a executabilidade da Lei de Execução Penal (LEP), prevenindo desvios, rebeliões e promovendo a reabilitação do apenado

**Objetivo** 03.05 Exigir do poder executivo condições prisionais regionalizadas que permitam a aplicação da LEP e a possibilidade de reabilitação dos apenados.

**Busca Objetivo**  
03.05

**Indicador**

**Indic**  **Meta** 0 % **Atual** 0 %

**Prazo**  **Fonte**  **Guardião** CAO-CRI

**Obs**

**Ações programadas para este objetivo**

CodAc	Ação	Órgão	Responsável	Prazo	Situação	Reaprazo	Exec	Status
03.05.05	Enviar cartazes para divulgação do número de telefone para receber informações de apenados que possam estar com as	SEGRAF		15/04/2007				A Realizar
03.05.06	Afixar nas unidades prisionais cartazes para divulgação do número de telefone para receber informações de apenados	NIJOM		30/04/2007				A Realizar
03.05.02	Solicitar da Secretaria de Administração Penitenciária o plano para atendimento às necessidades prisionais de Rondônia para	CAO-CRI		30/04/2007				A Realizar
03.05.01	Solicitar do Poder Executivo cronograma para a conclusão das obras das unidades prisionais em andamento	CAO-CRI		30/04/2007				A Realizar
03.05.11	Solicitar da Secretaria de Segurança Pública do Estado informações sobre a	CAO-CRI		30/05/2007				A Realizar

Figura 6.18 – Aplicativo para acompanhamento da execução do PGA

Para o trabalho de controle interno de execução nos Centros de Apoio Operacional foi concebido um instrumento particular para gestão do conhecimento. Este aplicativo tem por objeto gerenciar as respostas enviadas pelos municípios a fim de identificar as áreas com menor incidência de respostas, bem como os municípios de menor atenção às solicitações do Ministério Público, com vistas a uma ação mais incisiva.

Esta ferramenta, apresentada na figura 6.19, baseia-se em uma matriz contendo todos os processos sob controle nas colunas e os municípios estão lançados nas linhas. Desse modo, é calculado o percentual de respostas obtido em cada processo e em cada município. O próprio aplicativo sinaliza colorindo os municípios e processos que se apresentem como ofensores dos valores médios apresentados. Quando uma resposta é obtida os percentuais se recalculam automaticamente e ofensores são redefinidos por programação, garantindo sempre o destaque daqueles que se encontrem abaixo da média, a cada novo lançamento na planilha.




	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	AO
1		 Municípios		Atribuição de Flóres		Portadores de deficiência mental		Limpeza de terrenos		Conselho de Saúde		Controle da vigilância nas feiras livres	Resp
39		<b>Rio Crespo</b>	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	5,3%
40		<b>Presidente Médici</b>	N	Não possui (sendo provido)	S	Possui CAPS	R	Aguardando resposta (Cur)	R	Aguardando resposta	S	Possui	26,3%
41		<b>Primavera de Rondônia</b>	S	Possui	S	Possui CAPS	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	S	Possui (vigilância periódica)	21,1%
42		<b>Rio Crespo</b>	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	S	Possui	R	Aguardando resposta (Cur)	5,3%
43		<b>Santa Luzia D'Oeste</b>	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta (Cur)	R	Aguardando resposta (Cur)	R	Aguardando resposta (Cur)	R	Aguardando resposta (Cur)	10,5%
44		<b>Santa Luzia D'Oeste</b>	N	Não possui (esta iniciando)	R	Sem resposta	N	Não possui mas esta notificação	S	Possui (em estruturação)	S	Possui (esta iniciando ins)	42,1%
45		<b>São Felipe D'Oeste</b>	N	Não possui	S	Possui CAPS	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	S	Possui (passará a realizar)	21,1%
46		<b>São Expedito do Sul</b>	R	Aguardando resposta	S	Possui CAPS	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Sem resposta	10,5%
47		<b>São Miguel do Guaporé</b>	S	Possui (iniciou programa)	R	Aguardando resposta	S	Possui	R	Aguardando resposta	S	Possui (reunião com feir)	31,6%
48		<b>Seringueiras</b>	S	Possui	S	Possui CAPS - Apenas fornecido	N	Não possui	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	15,8%
49		<b>Teixeirópolis</b>	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	0,0%
50		<b>Theobroma</b>	N	Não possui	N	Apenas cadastramento (e)	S	Possui	S	Possui	N	Não possui feiras livres	31,6%
51		<b>Urupá</b>	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	15,8%
52		<b>Vale do Anari</b>	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	0,0%
53		<b>Vale do Paraíso</b>	R	Aguardando resposta	S	Possui CAPS	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	5,3%
54		<b>Vilhena</b>	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	N	Não possui (Apenas camp)	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	15,8%
55		<b>Alta Floresta</b>	N	Não possui	S	Possui CAPS	R	Sem resposta	S	Possui	S	Possui	42,1%
56		<b>Alto Alegre dos Pareis</b>	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	R	Aguardando resposta	5,3%
57													15,5%
58			54,7%	Aguardando resposta	69,8%	Aguardando resposta	77,4%	Aguardando resposta	71,7%	Aguardando resposta	54,7%	Aguardando resposta	84,4%
59			24,5%	Não	5,7%	Não	18,9%	Não	1,9%	Não	9,4%	Não	5,8%
60			20,8%	Sim	24,5%	Sim	3,8%	Sim	26,4%	Sim	35,8%	Sim	9,8%

Figura 6.19 – Controle interno de respostas às solicitações do MP

## 6.9 ANÁLISES SITUACIONAIS QUANTITATIVAS

Gerenciando a execução, planilhas especializadas foram concebidas para acompanhar o desempenho das várias áreas do Poder Público, estabelecendo indicadores para o controle externo a ser exercido pelo MP/RO sobre esses órgãos.

Neste particular foram concebidas planilhas para: mensurar o grau de nepotismo em cada município; dotar pessoal das polícias militar e civil, a partir da concentração populacional e a periculosidade local; avaliar a qualidade do atendimento da saúde, baseando-se nos percentuais de pessoal atendido de outras localidades, considerando-se o grau de complexidade; avaliar a funcionalidade dos conselhos comunitários e; interpretar os resultados obtidos na área da educação.



## 7 RESULTADOS DO PGA 2007-2008

O PGA foi alinhado com cada um dos cinco Centros de Apoio Operacional conferindo nitidez aos responsáveis por sua execução e oferecendo maior dinamismo às ações por eles desenvolvidas. Esta iniciativa promoveu mudanças significativas na atuação desses Centros, que possuíam um perfil mais reativo em sua área de atuação.

Assim, antes do PGA, os CAOs se portavam mais como órgãos consultivos às demandas das Promotorias, atuando nos processos, quando provocados. Entretanto, a mudança de posicionamento desses centros não exigiu qualquer mudança regimental, uma vez que a área de atuação dos Centros de Apoio já previa a promoção de atividades e a coordenação de iniciativas, embora costumeiramente estas funções não fossem exercidas.

Como consequência dessa nova realidade ocorreu uma alteração na estrutura interna de poder, conferindo maior prestígio à ação dos CAOs e promovendo maior publicidade aos responsáveis por suas atividades.

Uma segunda mudança consequente do modelo utilizado na composição e gerência da execução do PGA ocorreu na cultura de gestão da informação disponível na instituição. Apesar da riqueza dos dados há muito armazenados, as informações usualmente buscadas estavam focadas no objeto em evidência e raramente uma análise de tendência era considerada.

Não havia o hábito de análise de sazonalidade de fenômenos nem da interpretação da marcha evolutiva dos fatos registrados.

Esta experiência inaugurou um novo período marcado pela busca de tais informações, não apenas no ambiente do planejamento institucional, mas em diversas outras áreas, agora interessadas em desenvolvimento de aplicações em técnica B.I. – *Business Intelligence*, de modo a conferir maior celeridade e capacidade de acerto nas decisões.

Observando-se as fragilidades evidenciadas no modelo utilizado para a construção do ciclo PGA 2005-2006, o quadro 7.1 apresenta o conjunto de iniciativas levadas a efeito, na elaboração do plano para o ciclo PGA 2007-2008 alinhadas com os problemas que foram identificados de modo a verificar a forma utilizada para solucionar as oportunidades de melhoria.

Item	Ciclo PGA 2005-2006	Ciclo PGA 2007-2008	
	Deficiências identificadas	Ação empreendida na melhoria do processo	Instrumentos de apoio a tomada de decisão, no ciclo 2006-2007
1	<i>Benchmarking</i>	Composto um quadro resumo verificando as iniciativas de todos os MPs Estaduais com a comparação objetiva do material concebido em cada Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Composição de matriz de realizações no Brasil, a partir dos sites dos MPs Estaduais</li> <li>• Solicitação de todos os trabalhos desenvolvidos para uma análise comparativa deles</li> <li>• Definição de um quadro resumo das informações relevantes após manuseio do material</li> </ul>
2	Diagnóstico Prévio	Realizada pesquisa com 2000 pessoas e instituições visando identificar a imagem e a satisfação da sociedade com os serviços prestados pelo MP-RO.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento por amostragem</li> <li>• Amostragem segmentada</li> <li>• Análise por tabela dinâmica</li> <li>• Composição de aplicativo VBA</li> <li>• Audiências públicas</li> <li>• Matriz de priorização de reclamos</li> </ul>
3	Desdobramento do plano	O Plano, composto por 10 diretrizes, 118 objetivos divulgado às autoridades e depois desdobrado em mais e 7000 ações.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de Diretrizes desdobradas em Objetivos, desdobrados em Ações, compondo a estrutura piramidal do Plano</li> </ul>
4	Gestão por fatos e dados	Concebidas diversas ferramentas de análise de dados para interpretar dados já armazenados no MP-RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa de incidência criminal</li> <li>• Tempo médio de inquéritos e processos</li> <li>• Análise de produtividade de membros</li> </ul>
5	Indicadores de desempenho	Estabelecidos instrumentos de avaliação de desempenho, avaliando a eficácia do Plano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 indicadores de desempenho em cada diretriz, para avaliar o andamento dos trabalhos, cada um deles, ponderados pelo porte das cidades em que estejam implantados</li> </ul>
6	Controle da execução	Desenvolvido aplicativo que acompanha o efetivo cumprimento do plano e a eficiência de cada órgão no PGA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepção de aplicativo de acompanhamento do índice de execução de cada órgão</li> <li>• Concepção de planilhas que avaliam o índice de respostas do Poder Municipal às demandas decorrentes do Plano permitindo uma avaliação de cada processo e de cada cidade</li> </ul>

Quadro 7.1 – Instrumentos de apoio à decisão no PGA 2007-2008

Como resultado social, o envolvimento dos cinco CAOs no cumprimento do PGA permitiu a realização de diversas atividades programadas, muitas delas envolvendo as várias Promotorias em todo o Estado, o que viabilizou a composição de quadros-resumos da situação nas diversas localidades de Rondônia. Dentre estas ações realizadas, destacam-se, no quadro 7.2:

Área	Atividades desenvolvidas
<b>Infância e Juventude</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto “A Caminho da Dignidade”, que realiza um levantamento da oferta de serviços públicos a crianças e adolescentes de localidades mais afastadas. Em 2007 atuou em: União Bandeirante, Santa Luzia D'Oeste, Parecis, Joana D'Arc, Nova Brasilândia, Novo Horizonte, Buritis, Campo Novo de Rondônia e Espigão D'Oeste, atingindo 1013 alunos do ensino fundamental.</li> <li>• Projeto “Capacitação de Conselheiros Tutelares e de Direitos” que oferece cursos para Conselheiros Tutelares e de Direito, nos municípios de Alta Floresta do Oeste,</li> </ul>

Área	Atividades desenvolvidas
	<p>Ouro Preto do Oeste e Guajará-Mirim, objetivando a preparação destes órgãos para o enfrentamento do cotidiano.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa e levantamento de informações e dados sobre os estudos de impacto ambiental, referentes a implantação das Hidrelétricas do Rio Madeira, sobre a criança e os adolescente;</li> <li>• Campanha de combate a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, palestras e assessoramento às Promotorias.</li> </ul>
<b>Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto “Nenhum a Menos”, que atua no combate cotidiano à evasão escolar. Em 2007, foram encaminhadas recomendações para todas as Promotorias de Justiça, solicitando atuações junto à vara da Infância e Juventude. Encontra-se implantado nos municípios: Alta Floresta, Alvorada d'Oeste, Cacoal, Colorado, Espigão d'Oeste, Guajará Mirim, Jarú, Nova Brasilândia, Ouro Preto, Pimenta Bueno, Santa Luzia, Rolim de Moura, São Miguel e nas escolas da zona rural de Porto Velho.</li> <li>• Projeto “Venha para a Escola” cujo objetivo é a chamada escolar antecipada, identificando a demanda escolar existente, para que os municípios possam se organizar e planejar o atendimento adequado. O projeto encontra-se implantado em Porto Velho, Candeias do Jamari e Jarú.</li> </ul>
<b>Meio Ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunião dos promotores que atuam na área do meio ambiente com vistas à unificação de procedimentos e fortalecimento da instituição pela unidade de ações;</li> <li>• Reuniões interinstitucionais para combate de ilícitos nas áreas de preservação;</li> <li>• Composição de 106 estudos técnicos apoiando as ações de Promotorias em casos que envolvam a área industrial, o meio ambiente urbano e o extrativismo mineral;</li> <li>• Elaboração de 161 cartas-imagens georeferenciadas para melhor gerenciamento das condições de preservação das áreas que apresentem desmatamento ilegal;</li> <li>• Análise de desmatamentos ilegais e emissão de 273 laudos periciais com as respectivas cartas-imagens apontando os focos de invasão;</li> <li>• 15 laudos de desmatamentos ilegais em imóveis rurais, num total de 7.554 ha desmatados de um total de 19.214 ha vistoriados;</li> <li>• Mapeamento da atual situação de composição e execução do Plano Diretor dos Municípios de Rondônia, articulando-se com os Conselhos Comunitários locais para acompanhamento da execução;</li> <li>• Participação em diversos eventos e cursos relacionados à defesa do meio ambiente</li> </ul>
<b>Probidade Administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estreitamento da parceria com os diversos órgãos fiscalizadores, valendo-se da estrutura funcional de cada um deles para atuação nos casos de investigações;</li> <li>• Estímulo à realização de audiências públicas quadrimestrais para aprovação de contas do órgão público;</li> <li>• Ofícios a todas as prefeituras e câmaras municipais para mapeamento do nepotismo, do volume de cargos de confiança e das contratações por excepcional interesse público com conseqüente instauração de inquérito e ação civil, dependente de cada caso, totalizando: 84 Ofícios, 77 Recomendações, 16 Inquéritos Cíveis Públicos, 16 Termos de Ajustamento de Conduta e 9 Ações Cíveis Públicas</li> </ul>
<b>Criminal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estímulo à criação e acompanhamento do funcionamento dos Conselhos Municipais de Segurança Pública;</li> <li>• Interação junto às Polícias Civil e Militar, no sentido da capacitação e alocação pessoal conforme o porte e a periculosidade das localidades do Estado;</li> <li>• Gestão para a implantação das Ouvidorias internas às Polícias Civil e Militar;</li> <li>• Verificação, junto à Secretaria de Justiça e Cidadania, quanto à ampliação e</li> </ul>

Área	Atividades desenvolvidas
	condições das unidades prisionais, e do cumprimento da Lei de Execução Penal; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerenciamento das ações da Ouvidoria Geral do Estado e do Diskdenúncia;</li> <li>• Gestão junto à Polícia Civil com vista à garantia de maior celeridade e solubilidade dos inquéritos policiais.</li> </ul>
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento de todas as manifestações de cada Promotoria na área da saúde, para acompanhamento dos atos em cada Comarca;</li> <li>• Estímulo ao cumprimento do Plano Diretor de Regionalização da Saúde, de modo a facilitar o uso racional dos recursos disponibilizados pelo Poder Público;</li> <li>• Registro dos casos de indisponibilidade de medicamentos a serem distribuídos pelo Poder Público, para uma ação posterior, junto aos agentes públicos responsáveis;</li> <li>• Levantamento da capacitação realizada e da disponibilidade de profissionais nas várias especialidades da saúde, em cada município, com apoio dos NUPOMs;</li> <li>• Oficialização de todas as prefeituras, através dos NUPOMs, com vistas à implantação e consolidação das políticas de saúde bucal e mental</li> <li>• Verificação quanto à limpeza de terrenos pelas prefeituras e posterior cobrança no IPTU dos proprietários, como forma de evitar focos de dengue e abrigo para marginais</li> </ul>

Quadro 7.2 – Resultados das ações empreendidas no PGA 2007-2008

A celeridade das análises, em virtude do uso de instrumentos computacionais para a interpretação de resultados, se apresentou como um diferencial em relação à realidade anterior por conferir pronta atuação em cada processo e permitir um acompanhamento em tempo real dos resultados colhidos com as medidas implantadas nos processos analisados, evidenciando-se este como um dos resultados mais destacáveis.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma do Estado - observada como um fenômeno mundial - conduz as nações à realidade em que o Poder Público se vê na obrigação de oferecer serviços de qualidade progressiva, em virtude das expectativas crescentes nascidas nas sociedades.

Nesta esteira, as reformas ocorridas no Brasil levaram à composição de uma nova ordem jurídica, decorrente da Constituição Federal de 1988, que, com seus desdobramentos, alterou significativamente a relevância social conferida ao Ministério Público tornando-o, além do autor privado da ação penal, o garantidor de direitos sociais, o fiscal do cumprimento da Lei.

Esta realidade exigiu um plano que permitisse a ação programada do Órgão junto à sociedade facultando uma ação pró-ativa nas diversas áreas de ação, de modo eficaz. Esta lacuna foi preenchida com a proposta do Conselho Nacional do Ministério Público para composição de um Plano Geral de Atuação.

Entretanto, a composição do Plano não foi prescritiva e cada MP optou por um modelo próprio, tanto na elaboração como na forma de acompanhamento da execução.

O Ministério Público do Estado de Rondônia elaborou seu primeiro ciclo de PGA para o biênio 2005-2006 a partir de três reuniões para coleta de sugestões de Membros. Analisando a forma de elaboração e de acompanhamento da execução do plano, observou-se 6 pontos de deficiência: Diagnóstico Prévio; Benchmarking; Desdobramento do plano; Gestão por fatos e dados; Indicadores de desempenho; Controle da execução.

A necessidade de um plano estruturado, tomando por base o observado no ciclo 2005-2006, deu azo à indagação: Que instrumentos de apoio à tomada de decisão são indicados para a composição e acompanhamento da execução de um plano de ação institucional, pela Controladoria do Ministério Público do Estado de Rondônia?

Partindo-se do diagnóstico realizado, vários instrumentos de apoio à tomada de decisão, muito deles quantitativo-computacionais, foram elaborados, tanto para a composição como para o acompanhamento da execução do ciclo PGA 2007-2008. Ferramentas quantitativas e métodos de análise foram conjugados para manusear

dados já existentes no MP ou outros coletados no curso da composição do plano, permitindo uma análise gerencial do processo.

Os instrumentos selecionados, assim o foram por estarem alinhados com as dificuldades identificadas no ciclo anterior. Outras ferramentas foram desenvolvidas a partir de modelos pré-existentes. Estes permitiram a estruturação de um plano baseado em procedimentos que deram maior fundamentação às decisões e prioridades nele contidas. Apoiado em números permitiu uma maior convicção do proposto promovendo assim uma adesão mais expressiva dos envolvidos.

A efetividade dos instrumentos utilizados no novo ciclo ficou comprovada pela mobilização observada nos cinco Centros de Apoio Operacional, os quais se reestruturaram alterando de uma atitude reativa para uma atitude de pró-atividade e tomando para si a direta responsabilidade pela execução do Plano. Também se confirma a efetividade dos instrumentos pela mobilização experimentada nas Promotorias, as quais demonstraram interesse na execução efetiva das ações propostas.

Desse modo, confirma-se a validade dos instrumentos utilizados para a melhoria do processo de planejamento institucional, no Ministério Público do Estado de Rondônia.

Assim, pesquisas posteriores poderão ocupar-se do acompanhamento de indicadores sociais de desempenho verificando não apenas a eficiência dos órgãos internos do MP na execução do proposto, mas medindo a melhoria objetiva, perceptível pelo cidadão, por meio de medidas que evidenciem a mobilização do Poder Público na direção do atendimento às demandas sociais. Esta realidade conferiria à Controladoria Pública a satisfação de cumprir com o seu papel de analisar cenários e apontar prioridades no sentido de melhor alinhar ações das instituições em que atuam para o bom cumprimento de suas missões de servir à sociedade.

## REFERÊNCIAS

AKAO, Y; OHFUJI, T; ONO M. **Métodos de desdobramento da qualidade**. Belo Horizonte: Fundação Cristiano Othoni, 1997

BÄR, Fernando Luis. **Planejamento Estratégico em tempos de caos e de complexidade**. Alcance (Administração). Univale: Itajaí, ano VII, n. 1, p. 69-71, junho 2000

BRASIL. **Lei 10.257 - Estatuto das Cidades**. In: Diário Oficial da União, 2001.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília: Senado, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Organização e Gestão. **Gesública**. Disponível em <<http://www.gespublica.gov.br>>. Acesso em: 11 maio 2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Sobre o CNMP**. Disponível em <<http://www.cnmp.gov.br/institucional/sobre-o-cnmp>>. Acessado em 12.11.2007.

\_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>. Acessado em 11.04.2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa da Qualidade e Participação na Administração**. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/cadernos\\_mare/CADERNO4.PDF](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/cadernos_mare/CADERNO4.PDF)>. Acessado em 11.04.2007b.

\_\_\_\_\_. GesPública. **Documento de Referência**. Disponível em <[http://www.gespublica.gov.br/menu\\_principal/folder.2007-04-04.1517049614/folder.2007-05-14.5766839347/file.2007-05-14.7683955327](http://www.gespublica.gov.br/menu_principal/folder.2007-04-04.1517049614/folder.2007-05-14.5766839347/file.2007-05-14.7683955327)>. Acesso em 16.04.2007c

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1967**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acessado em 13.12.2007d.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **População**. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/#sub\\_populacao](http://www.ibge.gov.br/home/#sub_populacao)>. Acesso em: 11 fevereiro 2007e.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 41 – Cria o Estado de Rondônia**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LCP/Lcp41.htm>>. Acessado em 13.12.2007f

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Organização e Gestão. **Instrumento para avaliação da gestão pública: 1000 pontos**. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/menu\\_principal/folder.2007-04-04.1517049614/instrumentos/file.2006-11-07.3618561923](http://www.gespublica.gov.br/menu_principal/folder.2007-04-04.1517049614/instrumentos/file.2006-11-07.3618561923)>. Formato pdf. Acesso em: 11 maio 2007g.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC - Controle da qualidade total**. 8 ed. São Paulo: INDG, 2004

CARMONA, Tadeu. **Programação de Planilhas em VBA**. São Paulo: Digerati, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos: O capital humano das organizações**, 8ª ed. São Paulo: ATLAS, 2004.

CLARKE, A. Bruce; DISNEY, Ralph L. **Probabilidade e Processos Estocásticos**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1979.

DRAIBE, Sonia. **Rumos e Metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Letra, 1985.

FONSECA, Jayro Simon da. **Curso de Estatística**. São Paulo: Atlas, 1998.

FNQ – Fundação Nacional da Qualidade. **Critérios de Excelência 2006**: o estado da arte da gestão para a excelência do desempenho e aumento da competitividade. São Paulo: FNQ, 2006.

GARBER, Rogério. **Inteligência competitiva de mercado**. São Paulo: Madras Bussines, 2001.

GLADE, William. **A complementaridade entre a reestruturação econômica ea reconstrução do Estado na América Latina**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 123-140.

KAMEL, Ali. **Sobre o Islã**: a afinidade entre muçulmanos, judeus e cristãos e as origens do terrorismo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração Pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: FAPESP, 2000.

KETTTL, Donald F. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 75-121.

LOUREIRO, Gean Marques. **Estratégia para utilização de ferramentas da qualidade no serviço público**: uma proposta para melhoria no processo de atendimento aos consumidores no PROCON - SC. 2003. 121f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MATSUDA, Yasuhiko. **Avaliação do Plano Plurianual – PPA**. In: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Disponível em < [www.cedec.org.br /file\\_s\\_pdf/BalançodareformadoEstadonoBrasil.pdf](http://www.cedec.org.br/file_s_pdf/BalançodareformadoEstadonoBrasil.pdf)>. Acessado em 11.12.2007. p. 181-190.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 22 ed., 2 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Tradução de Sergio Fernando Guarishi e Evandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicação, 1992.

PACHECO, Regina. **Inovação na Gestão Pública Federal**: O Prêmio Helio Beltrão. In: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Disponível em < [www.cedec.org.br /file\\_s\\_pdf/BalançodareformadoEstadonoBrasil.pdf](http://www.cedec.org.br/file_s_pdf/BalançodareformadoEstadonoBrasil.pdf)>. Acessado em 11.12.2007. p. 103-114.



PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 21-38.

PORTO VELHO. Prefeitura Municipal de Porto Velho. **Lei Orgânica do Município**. Disponível em < [http://www.portovelho.ro.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=686](http://www.portovelho.ro.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=686)>. Acessado em 12.11.2007.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento Estratégico Municipal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RONDÔNIA. Ministério Público do Estado de Rondônia. **Mapa das Promotorias**. Disponível em < <http://www.mp.ro.gov.br/web/guest/Procuradorias-Promotorias/Pro-motorias-Justica/Mapa-Promotorias>>. Acessado em 12.11.2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado de Rondônia. **PGA 2005-2006**. Disponível em < [http://www.mp.ro.gov.br/c/portal/layout?p\\_l\\_id=PRI.2.1&p\\_p\\_id=20&p\\_p\\_action=1&p\\_p\\_state=exclusive&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=&p\\_p\\_col\\_pos=0&p\\_p\\_col\\_count=0&\\_20\\_struts\\_action=%2Fdocument\\_library%2Fget\\_file&\\_20\\_folderId=781&\\_20\\_name=publicacao\\_pga.pdf](http://www.mp.ro.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PRI.2.1&p_p_id=20&p_p_action=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=&p_p_col_pos=0&p_p_col_count=0&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fget_file&_20_folderId=781&_20_name=publicacao_pga.pdf)>. Acessado em 12.11.2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado de Rondônia. **Resolução sobre a elaboração do PGA 2005-2006**. Disponível em < [http://www.mp.ro.gov.br/c/portal/layout?p\\_l\\_id=PRI.1021.1&p\\_p\\_id=20&p\\_p\\_action=1&p\\_p\\_state=exclusive&p\\_p\\_col\\_id=null&p\\_p\\_col\\_pos=0&p\\_p\\_col\\_count=0&\\_20\\_struts\\_action=%2Fdocument\\_library%2Fget\\_file&\\_20\\_folderId=717&\\_20\\_name=Resolucao+009+2003+1.pdf](http://www.mp.ro.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PRI.1021.1&p_p_id=20&p_p_action=1&p_p_state=exclusive&p_p_col_id=null&p_p_col_pos=0&p_p_col_count=0&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fget_file&_20_folderId=717&_20_name=Resolucao+009+2003+1.pdf)>. Acessado em 12.11.2007c.

SALOMON, Dêlcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 11. ed. São Paulo : Martins Fontes, 2004.

SHIMIZU, Tamio. **Decisão nas Organizações**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, Ermes Medeiros et alli. **Estatística: para os cursos de Economia, Administração, e Ciências Contábeis**. Vol 2. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SMAILES, Joanne; MCGRANE, Angela. **Estatística aplicada à administração com Excel**. 4a reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006.

SPINK, Peter. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 141-172.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. **Ministério Público: questões polêmicas**. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4866>>. Acessado em 12.11.2007.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. A verdadeira reforma tributária . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 1, n. 18, ago. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1284>>. Acesso em: 08 jun. 2008.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História para o ensino médio: história geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2001

ZAMENHOF, L. L., **La Sankta Biblio**: Genezo – Unua Libro de Moseo, capítulo 41: 34-40. Londres (RU): Brita kaj Alilanda Biblia Societo, 1984.

## **APÊNDICE A – FORMULÁRIO SOCIAL**

## Pesquisa Social

- 1) Quais os 3 problemas sociais mais graves e que você gostaria de ver sendo resolvidos pelo poder público?
- ☐ Defesa da criança e do adolescente
  - ☐ Combate à corrupção
  - ☐ Defesa do meio ambiente visando evitar desmatamentos, queimadas, poluição dos rios, etc.
  - ☐ Combate ao trabalho infantil
  - ☐ Defesa do consumidor contra abusos praticados pelos comerciantes e bancos
  - ☐ Combate ao crime em geral
  - ☐ Garantia do direito à educação a todas as pessoas
  - ☐ Garantia dos direitos do idoso e do deficiente
  - ☐ Garantia do direito à saúde pública
- 2) Qual o órgão responsável por atuar em casos de desrespeito aos direitos do cidadão (educação, saúde, defesa dos idosos e dos deficientes, meio ambiente, abuso de poder etc), irregularidades (por parte de agentes políticos) e crimes?
- ☐ Polícia Militar através de seus policiais
  - ☐ Ministério Público, através de suas Promotorias de Justiça
  - ☐ Assembléia Legislativa através de seus Deputados Estaduais
  - ☐ Tribunal de Justiça através de seus Juizes de Direito
  - ☐ Câmara de Vereadores
  - ☐ Governo do Estado
  - ☐ Prefeitura Municipal
- 3) Qual a primeira idéia que lhe surge ao ouvir a expressão: "Ministério Público" ou "Promotoria de Justiça"?
- ☐ Burocracia
  - ☐ Combate à corrupção
  - ☐ Cabide de empregos
  - ☐ Defesa do meio ambiente
  - ☐ Acusação de criminosos
  - ☐ Garantia dos direitos do cidadão contra abusos e desrespeitos por parte do poder público ou de terceiros
- 4) Você sabia que o Ministério Público e as Promotorias de Justiça têm por finalidade garantir os direitos do cidadão e o cumprimento da lei?
- ☐ Sim, e já procurei o MP ou a Promotoria de Justiça pelo menos uma vez
  - ☐ Sim, embora nunca tenha precisado dele
  - ☐ Já tinha ouvido falar, mas isso não me interessa
  - ☐ Para mim isso é muito confuso e complicado
  - ☐ Nunca fui informado disso
- 5) Apenas para os que já procuraram o MP ou suas Promotorias de Justiça
- ☐ O MP e a Promotoria de Justiça tudo fazem para bem atender plenamente o cidadão
  - ☐ O MP e a Promotoria de Justiça facilitam o acesso de seus serviços ao cidadão
  - ☐ É difícil conseguir ser atendido pelo MP ou pela Promotoria de Justiça
  - ☐ É quase impossível ser atendido ou obter algo do MP ou da Promotoria de Justiça
- a. ☐ O atendente possuía grande conhecimento do assunto
- b. ☐ O atendente respondeu meus questionamentos
- c. ☐ O atendente não soube me orientar corretamente
- d. ☐ O atendente não tinha o menor preparo no assunto
- a. ☐ O problema foi resolvido e num tempo curto
- b. ☐ O problema foi resolvido apesar de um tempo longo
- c. ☐ O problema não foi resolvido
- d. ☐ O problema não foi resolvido e perdi muito tempo
- a. ☐ Fiquei plenamente satisfeito (a) com o serviço do MP ou da Promotoria de Justiça
- b. ☐ Fiquei satisfeito (a) com o serviço do MP ou da Promotoria de Justiça
- c. ☐ Não fiquei satisfeito (a) com o serviço do MP ou a Promotoria de Justiça
- d. ☐ Fiquei muito insatisfeito (a) com o serviço do MP ou a Promotoria de Justiça
- 6) Por qual meio o Ministério Público e a Promotoria de Justiça poderiam se fazer mais presentes e conhecidos pela sociedade?
- ☐ Através de folheto encartado nos jornais vendidos nas bancas
  - ☐ Através de um programa de rádio com notícias do MP ou da Promotoria de Justiça e orientações aos cidadãos
  - ☐ Com visita dos promotores aos bairros mais afastados
  - ☐ Criando uma página da Internet para atendimento *on line* ao cidadão

Sexo: ☐ Masculino ☐ Feminino

Faixa Etária:

☐ 18 a 24 anos ☐ 25 a 34 anos ☐ 35 a 44 anos  
☐ 45 a 54 anos ☐ 55 a 64 anos ☐ Mais de 64 anos

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_



## **APÊNDICE B – FORMULÁRIO INSTITUCIONAL**

## Pesquisa Institucional

- 1) Quais os 3 problemas sociais mais graves e que exigem uma atuação mais incisiva do Poder Público?
- a. ☐ Defesa da criança e do adolescente
  - b. ☐ Combate à corrupção
  - c. ☐ Defesa do meio ambiente visando evitar desmatamentos, queimadas, poluição dos rios, etc.
  - d. ☐ Combate ao trabalho infantil
  - e. ☐ Defesa do consumidor contra abusos praticados pelos comerciantes e bancos
  - f. ☐ Combate ao crime em geral
  - g. ☐ Garantia do direito à educação a todas as pessoas
  - h. ☐ Garantia dos direitos do idoso e do deficiente
  - i. ☐ Garantia do direito à saúde pública
- 2) Em qual das áreas acima o Ministério Público de Rondônia tem atuado melhor?
- \_\_\_\_\_
- 3) Em qual das áreas acima o Ministério Público de Rondônia tem sua pior atuação?
- \_\_\_\_\_
- 4) Qual a primeira idéia que lhe surge ao ouvir a expressão: "Ministério Público" ou "Promotoria de Justiça"?
- a. ☐ Burocracia
  - b. ☐ Combate à corrupção
  - c. ☐ Cabide de empregos
  - d. ☐ Defesa do meio ambiente
  - e. ☐ Combate ao crime acusando criminosos
  - f. ☐ Garantia dos direitos do cidadão contra abusos e desrespeitos por parte do poder público ou terceiros
  - g. ☐ Instituição de pouco êxito nos processos que patrocina
  - h. ☐ Fiscal do cumprimento da Lei
  - i. ☐ Simples instrumento de perseguição política
- 5) Analisando o serviço oferecido à sociedade pelo MP e suas Promotorias de Justiça
- a. ☐ O MP e suas Promotorias de Justiça tudo fazem para bem atender plenamente o cidadão
  - b. ☐ O MP e suas Promotorias de Justiça facilitam o acesso de seus serviços ao cidadão
  - c. ☐ É difícil conseguir ser atendido pelo MP e por suas Promotorias de Justiça
  - d. ☐ É quase impossível ser atendido ou obter algo do MP e de suas Promotorias de Justiça
- a. ☐ Os atendentes têm grande conhecimento do assunto
  - b. ☐ Os atendentes atendem às expectativas
  - c. ☐ Os atendentes não sabem orientar corretamente
  - d. ☐ Os atendentes não têm o menor preparo no assunto
- a. ☐ Os casos são resolvidos e num tempo curto
  - b. ☐ Os casos são resolvidos apesar de um tempo longo
  - c. ☐ Os casos não são resolvidos
  - d. ☐ Os casos não são resolvidos e desperdiça-se tempo
- a. ☐ O MP e suas Promotorias de Justiça prestam um serviço de alta qualidade
  - b. ☐ O MP e suas Promotorias de Justiça prestam um serviço que atende as expectativas
  - c. ☐ O serviço que o MP e suas Promotorias de Justiça prestam é insatisfatório
  - d. ☐ O serviço que o MP e suas Promotorias de Justiça oferecem é de péssima qualidade
- 6) Por qual meio o Ministério Público e a Promotoria de Justiça poderiam se fazer mais presentes e conhecidos pela sociedade?
- a. ☐ Através de folheto encartado nos jornais vendidos nas bancas
  - b. ☐ Através de um programa de rádio com notícias do MP ou das suas Promotorias de Justiça e orientações aos cidadãos
  - c. ☐ Com visita dos promotores aos bairros mais afastados
  - d. ☐ Criando uma página da Internet para atendimento *on line* ao cidadão

### Características da Instituição:

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Escola            | <input type="checkbox"/> Igreja    |
| <input type="checkbox"/> Conselho          | <input type="checkbox"/> ONG       |
| <input type="checkbox"/> Advogado          | <input type="checkbox"/> Fórum     |
| <input type="checkbox"/> Emissora de Rádio | <input type="checkbox"/> Sindicato |
| <input type="checkbox"/> Associação        | <input type="checkbox"/> Imprensa  |
| <input type="checkbox"/> Prefeitura        | <input type="checkbox"/> Delegacia |
| <input type="checkbox"/> Câmara            | <input type="checkbox"/> _____     |

Cidade : \_\_\_\_\_

**APÊNDICE C - CD-ROM CONTENDO FERRAMENTAS DE GESTÃO DA  
INFORMAÇÃO DO PGA 2007-2008 NO MP-RO**

## GLOSSÁRIO

**Atividade Extra-Judicial:** Procedimento pró-ativo visando a proteção de direitos e o esclarecimento da sociedade sobre a necessidade de observância da Lei, antes da ocorrência dos delitos. Representa uma visão nova do papel do MP na sociedade e que está consignada nas Constituições mais modernas. Esta visão resignifica o papel do Promotor não mais como um acusador, mas um gestor público.

**Atividade Judicial:** Procedimento jurídico relacionado a infração já cometida contra a Lei, em que o Ministério Público atua como autor privativo, promovendo a representação reativa diante do Poder Judiciário. É a ação precípua do Ministério Público em todo o mundo conferindo ao Promotor de Justiça o caráter de acusador.

**Business Intelligence:** Inteligência Empresarial. Técnica computacional em banco de dados que permite analisar informações armazenadas e compor comentários interpretativos que apontam tendências da organização, constituindo-se um vigoroso instrumento para auxílio à tomada de decisão.

**Carta Magna:** Termo jurídico utilizado para definir a Constituição de um país, em virtude a significância desta Lei para a estruturação de todo o ordenamento jurídico a ela sujeito.

**Centro de apoio operacional da infância e juventude e da defesa dos usuários dos serviços de educação:** Órgão do MP-RO que presta apoio a todas as Promotorias da instituição facilitando a ação dos Promotores, nos assuntos atinentes a sua área de atuação.

**Centro de apoio operacional do meio ambiente, habitação, urbanismo, patrimônio histórico, cultural e artístico:** Órgão do MP-RO que presta apoio a todas as Promotorias da instituição facilitando a ação dos Promotores, nos assuntos atinentes a sua área de atuação.

**Centro de apoio operacional de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa inclusive fiscalização das fundações, entidades de interesse social e controle de evasão fiscal:** Órgão do MP-RO que presta apoio a todas as Promotorias da instituição facilitando a ação dos Promotores, nos assuntos atinentes a sua área de atuação.

**Centro de apoio operacional criminal, fiscalização dos presídios e de controle externo da atividade policial:** Órgão do MP-RO que presta apoio a todas as Promotorias da instituição facilitando a ação dos Promotores, nos assuntos atinentes a sua área de atuação.

**Centro de apoio operacional cível, da defesa dos direitos humanos, da cidadania, do consumidor e dos usuários dos serviços de saúde:** Órgão do MP-RO que presta apoio a todas as Promotorias da instituição facilitando a ação dos Promotores, nos assuntos atinentes a sua área de atuação.

**Conselho Nacional do Ministério Público:** Órgão instituído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, com atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

**Coordenadoria de Planejamento e Gestão:** Assessoria do Ministério Público do Estado de Rondônia responsável pela coordenação das atividades de elaboração e acompanhamento da execução de planos e programas de melhoria institucionais bem como composição de relatórios de gestão da organização.

**Colégio de Procuradores de Justiça:** Órgão deliberativo e supervisor da Administração Superior do Ministério Público, integrado por todos os Procuradores de Justiça em exercício e presidido pelo Procurador-Geral de Justiça.

**Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade:** Fundação Nacional da Qualidade é uma entidade privada e sem fins lucrativos criada em outubro de 1991. Sua principal função era administrar o Prêmio Nacional da Qualidade, baseado em Critérios de Excelência.

**GesPública: Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização:** Programa federal para melhoria da gestão pública brasileira, de adesão voluntária, baseado em Critérios de Excelência, com foco na satisfação do cidadão e aumento da competitividade sistêmica nacional.

**Gestão da Informação:** Conjunto de técnicas quantitativo-computacionais para análise de informações de modo a facilitar interpretação de dados que permita a identificação de fenômenos notáveis que facilitem o processo de apoio à tomada de decisão.



**Índice de Desenvolvimento Humano:** Indicador de desempenho, criado em 1990 por Mahbub ul Haq que avalia a qualidade de vida de uma população a partir da expectativa de vida, da distribuição de renda e da escolaridade. É utilizado pela ONU desde 1993 em seus estudos sobre o assunto.

**Instrumento Padrão para Pesquisa de Satisfação:** Modelo para medição de satisfação de usuários de serviços públicos, pertencente ao Gespública e baseado em métodos estatísticos para análise.

**Ministério Público do Estado de Rondônia:** O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Ministério Público do Estado de Rondônia é o órgão responsável por exercer este papel no âmbito do Estado de Rondônia.

**Plano Geral de Atuação:** Proposta do CNMP que objetiva a composição de um plano de trabalho das unidades do Ministério Público voltado para uma ação coordenada e programada de atividades extrajudiciais que favoreçam a construção da cidadania e garantia dos direitos dos cidadãos.

**Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública:** Programa do Governo Federal, criado em 1996, sob a coordenação de Bresser Pereira que buscava valorizar os funcionários públicos e capacitá-los para um atendimento de melhor qualidade ao cidadão.

**Programa de Qualidade no Serviço Público:** Programa do Governo Federal, criado em 2000, como melhoramento do PQAP por se utilizar dos Critérios de Excelência como instrumento de avaliação das instituições públicas.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Administração Pública Gerencial .....	22, 23
Audiências públicas .....	70
Austrália.....	23, 24, 25, 31

### B

B.I. – Bussiness Inteligence .....	11, 80
Bär .....	14
<i>Benchmarking</i> .....	45
Brasil.....	25, 35

### C

Campos .....	14, 32, 45, 46
CAO-CIV .....	11
CAO-CRI .....	11
CAO-INF .....	11
CAO-MA.....	11
CAO-PPA .....	11
Carmona .....	69, 73
Chiavenato .....	46
CNMP.....	11, 43, 44
Colégio de Procuradores de Justiça .....	<i>Consulte</i> CPJ
Conselho Nacional do Ministério Público. <i>Consulte</i> CNMP	
Conselhos Comunitários .....	41
de Porto Velho .....	42
Constituição .....	15, 37, 38
Constituição de 1967 .....	37
Coordenadoria de Planejamento e Gestão .....	<i>Consulte</i> COPLAN
COPLAN.....	11
CPJ.....	11, 44
Crêterios de Excelência.....	27, 28, 35, 45, 87, 95, 96

### D

Deming .....	14, 23, 24, 27
Departamento Administrativo do Serviço Público.....	26
Dorigo.....	20
Draibe.....	20

### E

Educação.....	37
Estado	
Democrático.....	19, 21
Regulador-Liberal .....	20
Estados Unidos.....	25, 27

### F

Ferramentas TQC	
5W2H.....	34
Carta de Controle .....	33
Carta de Tendência.....	33
Diagrama de Causa e Efeito .....	32
Diagrama de Dispersão.....	32
Diagramas de Pareto .....	32
Fluxograma .....	32
Folha de verificação.....	32
Histograma.....	33
Programa 5S.....	33
FNQ .....	11, 35, 46
Fonseca.....	32
Fundação Nacional da Qualidade .....	<i>Consulte</i> FNQ

### G

Gaebler .....	46
Garber.....	45, 58
Gesública	
fundamentos.....	28
GesPública .....	11, 28, 30, 35
Glade .....	26
Globalização.....	21, 22
Governo Militar .....	21

### I

IDH.....	11
IPPS.....	11

### J

Juran.....	14, 27
------------	--------

### K

Kamel.....	22
Keinert .....	20, 21
Kettl .....	21, 23, 24, 25, 31

### L

Likert.....	57, 58
Loureiro .....	31, 33

### M

Mapa de incidência criminal .....	68
Maquiavel .....	19

Matsuda.....	24
Metodologia	
Instrumentos para acompanhamento da execução	51
Instrumentos para <i>benchmarking</i> .....	48
Instrumentos para desdobramento do Plano.....	49
Instrumentos para diagnóstico prévio .....	48
Instrumentos para gestão da informação .....	50
Instrumentos para indicadores de desempenho .....	50
método .....	17
objetivos .....	17
problemática.....	16, 84
relevância.....	16
Ministério Público.....	17, 37
Centro de Apoio Operacional .....	41
Controladoria .....	16, 47
estrutura .....	37
independência.....	38
missão.....	15, 18, 38
missão em 1967 .....	37
Ministério Público do Estado de Rondônia	
CAO .....	41
criação .....	39
MP-RO .....	44, Consulte Ministério Público do Estado de Rondônia

## N

Nova Zelândia.....	24, 25, 30, 34
--------------------	----------------

## O

Oligarquias .....	20
Osborne .....	46
Ouvidoria .....	82

## P

Pereira .....	21, 23, 24
Pesquisa de imagem e satisfação .....	53
resultados .....	58
PGA.....	11, 44, 80
Criminal.....	82
Educação.....	82
elaboração .....	44
Grupo de Planejamento e Gestão.....	44
Infância e Juventude.....	81
Meio Ambiente .....	82
Probidade Administrativa .....	82
recomendação .....	15
Saúde.....	83
situação em outras UFs.....	53
PGA 2005-2006 - deficiências	
<i>benchmarking</i> .....	45
controle da execução.....	46
desdobramento do plano.....	45

diagnóstico prévio .....	45
gestão por fatos e dados.....	46
indicadores de desempenho .....	46
PGA 2007-2008	
controle da execução.....	77
definição das diretrizes.....	73
Instrumentos de apoio à decisão.....	80
plano de ação .....	76
Pinho .....	72
Poder Público .....	23
PQAP.....	11, 27
PQSP .....	11, 27, 29
Princípio da Eficiência .....	39
Priorização de reclamos.....	72
Procuradorias.....	40
Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública .....	Consulte PQAP
Programa de Qualidade do Serviço Público.....	Consulte PQSP
Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização.....	Consulte GesPública
Projeto	
A Caminho da Dignidade.....	81
Capacitação de Conselheiros Tutelares.....	81
Nenhum a menos .....	82
Venha para a escola.....	82
Promotorias .....	39
entrâncias .....	40
mapa.....	40

## Q

Qualidade Total .....	Consulte Deming
-----------------------	-----------------

## R

Reagan .....	23
Reengenharia .....	25, 34
Reforma do Estado .....	21
Modelo Anglo-Neozelandês .....	24
Modelo Brasileiro .....	25
Modelo Sueco-Australiano.....	23
Reino Unido .....	24, 25, 27, 30, 34
Revolução Francesa .....	19
Rezende .....	23, 30

## S

Salomon.....	16
Saúde.....	37
Shimizu .....	16
Spink.....	26
Suécia .....	23, 24, 25, 31
Szklarowsky.....	22

## **T**

Teacher ..... 23

## **U**

Usinas Hidrelétricas do Rio Madeira ..... 38, 73, 81

## **V**

Vargas ..... 26

Vicentino ..... 20

## **Z**

Zamenhof ..... 19

Catálogo Biblioteca Central / UNIR

CANTO, Jorge Alberto Elarrat

Gestão da informação na Controladoria do Ministério Público: Um estudo de caso/Jorge Alberto Elarrat Canto.

Orientador: Tomás Daniel Menéndez Rodriguez, Dr. – Porto Velho, 2008.

100f.

Dissertação apresentada à Fundação Universidade Federal de Rondônia para obtenção do título de Mestre em administração.

1. Controladoria. 2. Métodos Quantitativo-Computacionais. 3. Gestão Pública. 4. Planejamento. 5. Instrumentos Quantitativo-Computacionais.

CDU: